

REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE SENADORES

TERCER PERIODO ORDINARIO DE LA XLIV LEGISLATURA

58ª SESION ORDINARIA

PRESIDE EL PROFESOR CARLOS JULIO PEREYRA
(Segundo Vicepresidente)

ACTUAN EN SECRETARIA LOS TITULARES SEÑOR MARIO FARACHIO Y LIC. JORGE MOREIRA PARSONS

S U M A R I O

1) TEXTO DE LA CITACION

"Montevideo, 3 de octubre de 1997.

La CAMARA DE SENADORES se reunirá en sesión ordinaria, el próximo martes 7, a la hora 16, a fin de informarse de los asuntos entrados y considerar el siguiente

ORDEN DEL DIA

1º) Discusión general y particular del proyecto de ley por el que se declara de interés nacional la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en territorio nacional.

(Carp. Nº 428/96 - Rep. Nº 484/97 y Anexo I)

2º) Discusión particular del proyecto de resolución elevado por la Comisión de Asuntos Administrativos por el que se instituyen diversos premios a los mejores trabajos periodísticos y al medio que los difunda, que refieran a la personalidad, acción política y de gobierno de Luis Batlle Berres.

(Carp. Nº 743/97 - Rep. Nº 485/97)

3º) Discusión particular del proyecto de resolución elevado por la Comisión de Asuntos Administrativos relacionado con la solicitud de venia del Poder Ejecutivo para exonerar de su cargo a un funcionario del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Plazo constitucional vence el 27 de noviembre de 1997).

(Carp. Nº 814/97 - Rep. Nº 486/97)

Jorge Moreira Parsons Secretario — **Mario Farachio** Secretario"

2) ASISTENCIA

ASISTEN: los señores Senadores **Andújar, Arismendi, Astori, Batlle, Bergstein, Cid, Couriel, Dalmás, Fernández Faingold, Gandini, Garat, García Costa, Gargano, Heber, Hierro López, Hualde, Irurtia, Korzeniak, Mallo, Michelini, Millor, Pozzolo, Ricaldoni, Sanabria, Santoro, Sarthou, Segovia, Storace** y **Virgili.**

FALTAN: con licencia, el señor Presidente del Senado Dr. **Hugo Batalla** y los señores Senadores **Brezzo** y **Chiesa.**

3) ASUNTOS ENTRADOS

SEÑOR PRESIDENTE. - Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 20 minutos)

-Dése cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

"Montevideo, 7 de octubre de 1997.

La Presidencia de la Asamblea General remite varios Mensajes del Poder Ejecutivo comunicando las siguientes resoluciones:

por la que se entregó la Medalla de la República Oriental del Uruguay a integrantes de la Delegación Oficial del señor Presidente de la República Francesa, Jacques Chirac, en ocasión de su visita al Uruguay; y,

por la que se modifica la resolución ministerial de 27 de agosto de 1997, autorizando la trasposición de créditos presupuestales, en el presente Ejercicio, entre Proyectos de Inversión del Inciso 24 del Presupuesto Nacional, para reforzar el proyecto "Puente Colonia - Buenos Aires".

-Ténganse presente.

La Presidencia de la Asamblea General remite varias notas del Tribunal de Cuentas comunicando las resoluciones adoptadas en los siguientes expedientes:

Del Instituto Nacional de Colonización: relacionada con el Estado de Situación Patrimonial al 31 de diciembre de 1994 y el cuadro de aumentos y disminu-

ciones correspondientes al Ejercicio finalizado en esa fecha;

De la Intendencia Municipal de Montevideo: relacionada con el "Estado de Efectivo Recibido y Desembolsos Efectuados acumulados al 31 de diciembre de 1996-Dólares", los "Estados de Inversiones" y el "Estado de Situación al 31 de diciembre de 1996", correspondientes a la ejecución del Proyecto parcialmente financiado con el Contrato de Préstamo BID Nº 575/OC-UR;

De la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas: relacionada con el Estado de Situación Patrimonial al 31 de diciembre de 1996, el correspondiente Estado de Resultados y el Estado de Fuentes y Usos de Fondos para el Ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 1996;

Del Ministerio de Industria, Energía y Minería: relacionada con la deuda que mantiene con IMPO para su inclusión en el déficit;

De la Junta Departamental de Canelones: relacionada con la Rendición de Cuentas correspondiente al Ejercicio 1996;

Del Secretariado Uruguayo de la Lana: relacionada con el Estado de Situación Patrimonial al 31 de agosto de 1996 y los Estados de Resultados, de Fuentes y Usos de Fondos y de Ejecución Presupuestal, por el período 1º de setiembre de 1995 al 31 de agosto de 1996;

De la Contaduría General de la Nación: relacionada con la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del Ejercicio 1996.

-Ténganse presente.

El Poder Ejecutivo remite Mensaje solicitando venia para destituir de su cargo a una funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores.

-A la Comisión de Asuntos Administrativos.

El Poder Ejecutivo remite varios Mensajes comunicando la promulgación de los siguientes proyectos de ley:

por el que se modifica el Régimen Tributario para el Sector Agropecuario;

por el que se modifica el Decreto-Ley Nº 15.514, de 29 de diciembre de 1983, relativo al funcionamiento de los Registros Públicos; y,

por el que se incorpora a la Reserva de la Fuerza Aérea, con el Grado de Coronel, al señor Teniente Coronel (BM) en situación de retiro Walter A. Miños.

-Ténganse presente y agréguense a sus antecedentes.

La Suprema Corte de Justicia remite la información solicitada por la Comisión de Asuntos Laborales relacionada con el informe brindado por los señores Síndicos de la Empresa ONDA S.A. al Juzgado Letrado de 1a. Instancia en lo Civil de 20° Turno.

-A la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social.

El Ministerio de Salud Pública remite la información solicitada por el señor Senador Guillermo García Costa relacionada con las actuaciones de la Investigación Administrativa dispuesta el 13 de junio de 1997 por la Dirección General de Secretaría.

-Oportunamente le fue entregada al señor Senador Guillermo García Costa.

La Cámara de Representantes remite aprobado en nueva forma el proyecto de ley por el que se modifica el régimen de títulos de deuda relacionados con la actividad de las Administradoras de Fondo de Ahorro Previsional.

-A la Comisión de Hacienda integrada con dos miembros de la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social.

La Comisión de Defensa Nacional eleva informados los proyectos de ley por el que se autoriza al ROU "Vanguardia" y su tripulación a participar en la Campaña Antártica; y por el que se autoriza la realización de la denominada Operación Unitas XXXVIII/97.

-Repártanse e inclúyanse en el orden del día de la sesión de mañana.**"**

4) EXPOSICION ESCRITA

SEÑOR PRESIDENTE. - Dése cuenta de una exposición escrita.

(Se da de la siguiente:)

"El señor Senador Rocha Imaz solicita se curse una exposición escrita al Directorio del Banco de Previsión Social, relacionada con el crédito social a cargo del Banco de la República Oriental del Uruguay, que posibilita a los jubilados y pensionistas a obtener préstamos amortizables mensualmente."

-Se va a votar si se accede al trámite solicitado.

(Se vota:)

-19 en 19. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

(Texto de la exposición escrita:)

"Montevideo, 2 de octubre de 1997.

Señor Presidente del Senado
Lic. Hugo Fernández Faingold

Solicito que se envíe al Directorio del Banco de Previsión Social la siguiente exposición escrita:

EXPOSICION

El "crédito social", a cargo del Banco de la República, que posibilita a los jubilados y pensionistas a obtener préstamos amortizables mensualmente y garantizados con su pasividad, se han constituido en antisociales, si tenemos presente que los intereses que se cobran a los usuarios de los mismos superan guarismos del treinta por ciento, en la mayoría de los casos, de los que esa institución otorga a otros sectores de la sociedad.

Si bien estos préstamos no tienen una finalidad productiva, la tiene en el ámbito social y ofrece una absoluta seguridad de retorno dentro de los plazos previstos y están orientados a contemplar situaciones imprevistas de angustia económica de las clases más carenciadas. Debemos tener presente que quienes recurren a los mismos no lo hacen con fines especulativos, sino ante circunstancias especiales, encontrándose con la desdicha de ser víctimas de un interés muy alto por parte de quienes legalmente deben protegerles. Esto es, el cobro de intereses de especulación. Incluso el fallecimiento imprevisto está cubierto con un adicional del 2%.

Al respecto, es sabido que el Banco de Previsión Social no fue creado para cumplir funciones de intermediación financiera, lo que hace suponer que estaría inhibido de actuar en la materia; tiene sí el cometido específico de salvaguardar los derechos y la protección de sus afiliados, jubilados y pensionistas, que en este caso en especial la Ley Nº 15.900, en su Art. 80, autoriza conceder préstamos amortizables.

Habida cuenta de estas circunstancias y teniendo presente la humana y ética necesidad de encontrar mecanismos que permitan superar esas dificultades, nos permitimos promover ante el Banco de Previsión Social la intrumentación del reglamento que, de acuerdo a la ley, posibilite al propio BPS para que se haga cargo de los préstamos de referencia, concretándose uno de los fines primordiales de nuestro principal organismo de protección a los distintos sectores que integran las denominadas clases dependientes del punto de vista económico.

De concretarse este planteamiento, los intereses a cobrar no podrían superar los índices devaluatorios establecidos por el Banco Central, el IPC, o el IMS, incrementados en un porcentaje razonable, no mayor al 10% o lo que señala la Ley Nº 16.713, en el Art. 123 inc. F, permitiendo cubrir los gastos de administración y los justos intereses del capital invertido a tales fines, así como la constitución de un fondo para cubrir las bajas por fallecimiento.

Los recursos necesarios podrían ser aportados por las AFAP de acuerdo con la demanda de los préstamos, asegurándose un interés razonable y un retorno del capital sin riesgo, ya que ese reintegro se encuentra asegurado en las mismas condiciones, como lo está actualmente ante el Banco de la República.

Ello beneficiaría a los miles de pasivos que actualmente se encuentran expuestos al abuso e inconvenientes en el trámite de los préstamos, asegurando a los afiliados activos -contribuyentes de las AFAP- una rentabilidad decorosa, sin riesgo de retorno de sus ahorros.

Por otra parte, se equipararían los denominados "clientes": Jubilados y Pensionistas y Trabajadores del mismo trato, ya adoptado para un determinado sector de afiliados al BPS y constituido por sus empleados.

Ricardo Rocha Imaz. Senador.**"**

5) SOLICITUDES DE LICENCIA

SEÑOR PRESIDENTE. - Dése cuenta de una solicitud de licencia.

(Se da de la siguiente:)

"El señor Senador Santoro solicita licencia desde el 13 hasta el 22 de los corrientes."

-Léase.

(Se lee:)

"Montevideo, 7 de octubre de 1997.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Dr. Hugo Batalla
Presente

Señor Presidente:

De mi mayor consideración:

Solicito licencia, a partir del día 13 de octubre hasta el día 22 del corriente inclusive, con motivo de viajar a los Estados Unidos de América, invitado por la Oficina de Cooperación de Defensa de dicho país, en mi calidad de integrante de la Comisión de Defensa Nacional. Por lo expuesto solicito se proceda a declarar la misión como oficial.

Saludo a Ud. muy atentamente.

Dr. Walter R. Santoro. Senador.**”**

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota:)

-18 en 19. **Afirmativa.**

Oportunamente será convocado el suplente correspondiente.

Dése cuenta de otra solicitud de licencia.

(Se da de la siguiente:)

“El señor Senador Ricaldoni solicita licencia desde el 8 al 10 de los corrientes.”

-Léase.

(Se lee:)

“Montevideo, 7 de octubre de 1997.

Sr. Presidente del Senado
Dr. Hugo Batalla
Presente

De mi mayor consideración.

Por la presente solicito licencia por razones particulares a partir del día miércoles 8 de octubre y hasta el día viernes 10 de los ctes. inclusive.

Sin otro particular, le saludo atentamente.

Américo Ricaldoni. Senador.**”**

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota:)

-18 en 19. **Afirmativa.**

Oportunamente se convocará al suplente respectivo.

6) ACTUACION DEL SEÑOR JEFE DE POLICIA SUPLENTE DEL DEPARTAMENTO DE RIVERA

SEÑOR PRESIDENTE. - El Senado entra a la hora previa.

Tiene la palabra el señor Senador Heber.

SEÑOR HEBER. - Señor Presidente: hace aproximadamente tres meses, utilicé la hora previa para criticar, en forma quizás severa, al señor Jefe de Policía del departamento de Canelones. Fui especialmente duro. No estuve ni estoy de acuerdo con la forma en que estaba conduciendo la represión contra la delincuencia y las garantías de seguridad de distintas ciudades.

Pero también debemos ser honestos intelectualmente a la hora de reconocer cuando las cosas funcionan bien y no siempre recordarlas cuando marchan mal. En este caso, voy a ponderar la actitud del señor Jefe de Policía del departamento de Rivera, que es un hombre que ha dado garantías de seguridad en poco tiempo.

No sé si el Senado sabe que la persona que había sido designada para ocupar este cargo, lamentablemente padece una enfermedad de la que esperamos se recupere muy pronto. En su sustitución, durante estos últimos tres meses, se ha nombrado a un Inspector Mayor, creo que originario de Maldonado, que es el señor Pereira Saldía.

Reitero que no sólo se debe criticar, sino también ser honesto y ponderar, en este caso, a esta persona que se está desempeñando muy bien. Creo que esta ha sido una muy buena designación del señor Ministro del Interior. Se nos ha informado que, probablemente, regrese al departamento de Maldonado. Por ese motivo es que estoy haciendo uso de la palabra en este momento, haciéndome eco quizás de la opinión de todos los partidos políticos y de todas las organizaciones sociales del departamento de Rivera.

Se trata de una persona que ha tenido una vasta carrera. Comenzó a ejercer como agente en el medio rural y se especializó en materia turística en Miami. Es decir que es un profesional con todas las letras.

En el día de hoy no solamente deseo ponderar la gestión de este jefe -porque no sólo hablamos cuando las cosas andan mal; cuando están bien no tenemos inconveniente en señalarlo, en elogiarlas y felicitar a quien corresponda- sino también pedir -no como dirigente político nacional sino como oriundo del departamento de Rivera- que permanezca en esta Jefatura, dado los buenos resultados que ha obtenido. Ha modernizado todas las Comisarías y, además, ha hecho una gran gestión en cuanto al descubrimiento de delitos endémicos que parecían no tener solución en la ciudad de Rivera, por la barrera de protección que, lamentablemente, constituye la frontera. Es difícil seguir en tierras extranjeras a quienes violan la ley en nuestro territorio.

Por lo expuesto, hoy levantamos la voz para hacernos eco de un reclamo de los ciudadanos de Rivera y solicitar, tanto al señor Ministro del Interior como al señor Presidente de la

República, que mantengan esta designación sin considerar si es o no hombre del Partido de Gobierno. A esta altura, está claro que las Jefaturas de Policía de los departamentos cada vez requieren mayor grado de profesionalidad, sobre todo en las zonas fronterizas donde es muy difícil combatir la delincuencia. En ese sentido, consideramos que le haría un gran bien al departamento y, en términos generales, a la actividad política, la no sustitución de este gran profesional del que no conozco ni me interesa la opinión política, ya que pienso que sólo debe importar el buen resultado obtenido. Reitero que, a mi juicio, no debemos cambiar al titular del cargo en función de presiones políticas que, de alguna manera, podrían hacer retroceder al departamento en lo que tiene que ver con los resultados efectivos en la lucha contra la delincuencia.

Por todo esto, distraemos la atención del Senado, solicitando que la versión taquigráfica de nuestras palabras sea remitida al Ministerio del Interior y al señor Presidente de la República. Reitero que cuando las cosas andan mal somos los primeros en decirlo, pero cuando están bien también somos los primeros en señalarlo.

SEÑOR PRESIDENTE. - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la moción del señor Senador Heber.

(Se vota:)

-20 en 20. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador Sanabria.

SEÑOR SANABRIA. - Habitualmente manifestamos que las buenas noticias casi nunca lo son y, si bien no lo permite el Reglamento ni es el tema al que nos vamos a referir, queremos señalar que compartimos totalmente las opiniones vertidas por el señor Senador Heber con respecto al Inspector Pereira Saldía, por ser un hombre de Maldonado. Mucho nos gustaría que pudiera mantener la jurisdicción riverense pero, evidentemente, el departamento de Maldonado también lo reclama porque lo necesita junto a un excelente Jefe de Policía como lo es el Inspector Costa Rocha.

7) REACTIVACION INDUSTRIAL EN MALDONADO

SEÑOR SANABRIA. - En el día de hoy queremos hablar sobre las cosas buenas que suceden en el país y, fundamentalmente, en el departamento de Maldonado; en particular, compartir algunos datos de la realidad con el Senado de la República.

Se trata de un departamento que, en los últimos veinte o veinticinco años, se ha dedicado preferentemente a los servicios. La inversión en el área turística, principalmente privada, se ha visto acompañada en los últimos tiempos por la inversión pública en lo que tiene que ver con la creación de infraestructura vinculada al turismo, al sector agropecuario y a la industria. La instalación y reactivación de importantes industrias ha hecho que actualmente Maldonado esté alcanzando niveles significativos.

Hace pocos días nos referimos a la fábrica de cemento que ya está produciendo nuevamente con los mejores niveles y ocupa el tercer lugar en nuestro país. También hablamos sobre el ex frigorífico CODADESA que reabrió sus puertas y ya está ocupando a sesenta funcionarios, esperándose que en los próximos meses dé trabajo a más de doscientos cuando esté faenando ganado y exportando, fundamentalmente a Brasil y abasteciendo al mercado local.

Próximamente tendrán lugar tres inauguraciones muy importantes que contarán con la presencia del señor Presidente de la República: culminarán las obras del Aeropuerto Internacional de Laguna del Sauce, que abrirá las puertas al mundo por la conexión directa vinculada al turismo y a los servicios; se conformará definitivamente el hotel cinco estrellas de Punta del Este y se terminará de construir un shopping muy importante que será inaugurado en el mes de enero.

El Gobierno nacional ha tenido una gran actuación en relación a la obra pública, en muchos casos partiendo de la base de la complementación y la coordinación con la Intendencia Municipal de Maldonado. En estos momentos, el Gobierno nacional y el departamental están construyendo la doble vía entre Maldonado y San Carlos, obra reclamada desde siempre por lo que significa el riesgo de la circulación, debido a la intensidad del tráfico entre esas dos ciudades y Punta del Este. Ya es una realidad. Esta obra tan necesaria y solicitada por todo el departamento será culminada próximamente.

De la misma manera, ha habido una complementación entre el Gobierno nacional y el departamental en cuanto a la construcción de un segundo puente sobre el arroyo Maldonado, a la altura de La Barra, junto al maravilloso puente ondulante Leonel Viera, Si los estudios técnicos culminan, con los aportes de los Gobiernos nacional y departamental, a partir de marzo también se convertirá en una realidad.

Asimismo, se terminará otro tramo de la doble vía entre Montevideo y Punta del Este. Están latentes más de 400.000 metros cuadrados a los que la Intendencia Municipal de Maldonado ha otorgado permisos de construcción en el último año y medio. Esa es una clara señal de reactivación de la industria de la construcción del departamento.

Hacia fines de este año se inaugurará el Puerto de Piriápolis con el puente marítimo que permitirá la conexión entre Buenos Aires y Piriápolis. Esa es una clara señal para el turismo nacional y el departamental.

He manifestado todo esto para demostrar que se siente y se respira un clima de optimismo y de confianza en relación

con la marcha del país, la gestión económica de la actividad privada, de los servicios y el turismo. Evidentemente, tendremos una buena temporada en todo el país, no sólo por las condiciones económicas de la región, sino fundamentalmente por la adecuación de la infraestructura que el país está llevando adelante.

A nivel del Ministerio de Turismo, más de U$S 1.300:000.000 están habilitados para construir infraestructura turística en todo el país. Esa es una señal más de que el país está en marcha. No solamente los uruguayos seguimos pensando y sintiendo que es un país viable, sino que en el contexto internacional se nos mira con confianza. Por eso el nivel de inversión y de realizaciones apunta al de un país en expansión a través de las exportaciones tradicionales que nos permiten crecer y también por los servicios, que constituyen la actividad que más rápidamente redistribuye la riqueza que se genera mediante la inversión y el trabajo nacional.

Solicito que la versión taquigráfica de mis palabras se envíe a todas las Juntas Departamentales del país, al Ministerio de Turismo y, en particular, a la Intendencia Municipal de Maldonado.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar la moción formulada por el señor Senador Sanabria.

(Se vota:)

-23 en 23. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

8) ACTUACION DEL SEÑOR JEFE DE POLICIA SUPLENTE DEL DEPARTAMENTO DE RIVERA

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador Millor.

SEÑOR MILLOR. - A los compañeros del Cuerpo les consta que no tengo por costumbre utilizar la hora previa, aunque considero que son muy importantes las cuestiones que se plantean allí. Pero como se ha señalado en Sala, cuando algo sale bien es bueno destacarlo, ya que los uruguayos somos muy proclives a poner énfasis en lo malo y a soslayar lo bueno.

Quiero agradecer profundamente al señor Senador Heber los conceptos que ha vertido sobre el Inspector Principal Pereira Saldía, cuya designación corresponde a una propuesta del Inspector Nacional de Policía, Inspector General retirado Molina, y del Director General del Ministerio del Interior, doctor Daniel Lamela.

Quería hacer una pequeña aclaración. El Inspector Principal Pereira Saldía -como bien lo señalaba el señor Senador Sanabria- venía desempeñando una magnífica gestión en un departamento de características muy particulares, como lo es el de Maldonado, para el que recibió una formación que tienen pocos funcionarios policiales -tal como lo expresaba el señor Senador Heber- en el Estado de Florida, en los Estados Unidos de América. Es un oficial en actividad a quien le queda por delante toda una carrera policial y, personalmente, tengo la absoluta seguridad de que va a llegar a los más altos niveles.

De acuerdo con la Ley Orgánica Policial, los funcionarios policiales en actividad no pueden ser Jefes de Policía. Lamentablemente -quiero aclarar que esto no es una crítica a nadie- pueden serlo personas que nunca tuvieron vinculación con el instituto policial; en lo personal, siempre hemos tratado de que al frente de las Jefaturas estén personas que hayan transitado por el Instituto Policial. Reitero que lo que sí establece con mucha claridad la Ley Orgánica Policial es que un funcionario policial en actividad no puede ser Jefe de Policía, sobre todo con el concepto que se maneja en las fuerzas piramidales de derechas y de izquierdas. Esto no tiene nada que ver con los conceptos políticos, pero el Inspector Principal por encima suyo tiene al Inspector General y, reitero, está en actividad. Sí puede desempeñar la tarea de Jefe de Policía, como lo hace en el momento actual, con muchísimo acierto y, en ese sentido, quiero agradecer nuevamente al señor Senador Heber que lo haya destacado, porque ese es el sentir unánime de la población de Rivera y el de quienes, en cierta forma, nos sentimos responsables en una cuota parte por esta designación. Repito que esto sólo puede hacerlo en forma interina porque, de acuerdo con la Ley Orgánica Policial, al estar en actividad no puede ser designado como Jefe de Policía de manera efectiva.

Una vez más agradezco al señor Senador Heber, así como también a mi casi coterráneo, el señor Senador Sanabria, porque creo que este es un oficial cuyo desempeño en todos los destinos que ha tenido ha sido magnífico; en este período tuvo un excelente desempeño en el departamento de Maldonado y, por suerte, sucede lo mismo ahora en Rivera.

Por último, al igual que el señor Senador Heber, solicito que la versión taquigráfica de mis palabras sea enviada al Ministerio del Interior y al señor Presidente de la República.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

-23 en 24. **Afirmativa.**

9) PROMOCION Y PROTECCION DE INVERSIONES NACIONALES Y EXTRANJERAS EN EL TERRITORIO NACIONAL

SEÑOR PRESIDENTE. - El Senado entra al orden del día con la consideración del asunto que figura en primer término: “Proyecto de ley por el que se declara de interés nacional la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en territorio nacional. (Carp. Nº 428/96 - Rep. Nº 484/97 y Anexo I)”.

(Antecedentes:)

"Carp. Nº 428/96
Rep. Nº 484/97

CAMARA DE SENADORES
Comisión de Hacienda
Integrada

PROYECTO DE LEY SUSTITUTIVO

CAPITULO I
Principios y garantías

Artículo 1º. (Interés nacional). **-** Declárase de interés nacional la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional.

Art. 2º. (Igualdad). **-** El régimen de admisión y tratamiento de las inversiones realizadas por inversores extranjeros será el mismo que el que se concede a los inversores nacionales.

Art. 3º. (Requisitos). - Las inversiones serán admitidas sin necesidad de autorización previa o registro.

Art. 4º. (Tratamiento). - El Estado garantizará un tratamiento justo a las inversiones, comprometiéndose a no perjudicar su instalación, gestión, mantenimiento, uso, goce o disposición a través de medidas injustificadas o discriminatorias.

Art. 5º. (Libre transferencia de capitales). - El Estado garantiza la libre transferencia al exterior, de capitales, utilidades, así como de otras sumas vinculadas con la inversión, la que se efectuará en moneda de libre convertibilidad.

CAPITULO II

Estímulos de orden general para la inversión

Sección I

Ambito de aplicación

Artículo 6º. (Alcance subjetivo). - Son beneficiarios de las franquicias establecidas en este capítulo los contribuyentes del Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio, Impuesto a las Rentas Agropecuarias e Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios, que realicen actividades industriales y agropecuarias.

Los beneficios establecidos en el presente capítulo, y los que otorgue el Poder Ejecutivo en aplicación de las facultades legales que se le confieren en el mismo, operarán en forma general y automática para todos los sujetos a que se refiere el inciso anterior.

Art. 7º. (Alcance objetivo). - Se entiende por inversión a los efectos de este capítulo, la adquisición de los siguientes bienes destinados a integrar el activo fijo o el activo intangible:

a) bienes muebles destinados directamente al ciclo productivo;

b) equipos para el procesamiento electrónico de datos;

c) mejoras fijas afectadas a las actividades industriales y agropecuarias;

d) bienes inmateriales tales como marcas, patentes, modelos industriales, privilegios, derechos de autor, valores llave, nombres comerciales y concesiones otorgadas para la prospección, cultivos, extracción o explotación de recursos naturales;

e) otros bienes, procedimientos, invenciones o creaciones que incorporen innovación tecnológica y supongan transferencia de tecnología, a criterio del Poder Ejecutivo.

Sección II

Beneficios Fiscales

Artículo. 8º. (Beneficios fiscales). - Otórgase a los sujetos a que refiere el artículo 6º, los siguientes beneficios:

a) Exoneración del Impuesto al Patrimonio de los bienes de activo fijo comprendidos en los literales a) y b) del artículo 7º, adquiridos a partir de la vigencia de la presente ley. Los referidos bienes se considerarán como activo gravado a los efectos de la deducción de pasivos.

   La presente exoneración no operará, en el caso de que los bienes referidos deban valuarse en forma ficta.

b) Exoneración de los Impuestos al Valor Agregado y Específico Interno, correspondientes a la importación de los bienes a que refiere el literal anterior, y devolución del Impuesto al Valor Agregado incluido en las adquisiciones en plaza de los mismos.

Art. 9º. (Beneficios fiscales). - Facúltase al Poder Ejecutivo a otorgar en forma general, para los sujetos definidos en el artículo 6º, los siguientes beneficios:

a) Exoneración del Impuesto al Patrimonio, en

las condiciones establecidas en el literal a) del artículo anterior, a los bienes comprendidos en los literales c) a e) del artículo 7º.

b) Establecimiento, a los efectos de los Impuestos a las Rentas de la Industria y Comercio, Impuesto a las Rentas Agropecuarias e Impuestos al Patrimonio, de un régimen de depreciación acelerada, para los bienes comprendidos en los literales a) a e) del artículo 7º.

Art. 10. - Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 25 de la Ley Nº 16.697, de 25 de abril de 1995, facúltase al Poder Ejecutivo a disminuir hasta tres puntos de la alícuota de aportes patronales a la seguridad social.

CAPITULO III

Estímulos respecto a inversiones específicas

Sección I

Ambito de aplicación y órganos competentes

Artículo 11. (Actividades y empresas promovidas). - Podrán acceder al régimen de beneficios que establece este Capítulo, las empresas cuyos proyectos de inversión sean declarados promovidos por el Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.

Asimismo la declaratoria promocional podrá recaer en una actividad sectorial específica, entendiéndose por tal, el conjunto de emprendimientos conducentes a producir, comercializar o prestar, según corresponda, determinados bienes o servicios.

Se tendrán especialmente en cuenta a efectos del otorgamiento de los beneficios, aquellas inversiones que:

a) incorporen progreso técnico que permita mejorar la competitividad;

b) faciliten el aumento y la diversificación de las exportaciones, especialmente aquellas que incorporen mayor valor agregado nacional;

c) generen empleo productivo directa o indirectamente;

d) faciliten la integración productiva, incorporando valor agregado nacional en los distintos eslabones de la cadena productiva;

e) fomenten las actividades de las micro, las pequeñas y las medianas empresas, por su capacidad efectiva de innovación tecnológica y de generación de empleo productivo;

f) contribuyan a la descentralización geográfica y se orienten a actividades industriales, agroindustriales y de servicios, con una utilización significativa de mano de obra e insumos locales.

Art. 12. (Asesoramiento.). - A los efectos del otorgamiento de las franquicias previstas en el presente capítulo, el Poder Ejecutivo actuará asesorado por una Comisión de Aplicación, integrada por un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, que la coordinará, así como por representantes del Ministerio de Industria, Energía y Minería, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Comisión de Descentralización prevista en el artículo 230 de la Constitución, pudiendo, en casos especiales, integrarse con miembros de otros Ministerios u organismos con competencia en el sector de actividad del solicitante.

En el caso de proyectos de inversión, los mismos se presentarán a la Comisión de Aplicación la cual determinará cuál será el Ministerio u organismo al que corresponda su evaluación, en función de la naturaleza del proyecto y de la actividad al que éste corresponda.

La citada evaluación, conjuntamente con un informe en el que se detallarán los beneficios que se entiende corresponde otorgar, será elevada por el Inciso u organismo designado, a la Comisión a la que se refiere el inciso primero. La reglamentación fijará los procedimientos y los plazos máximos en los que deberá expedirse el Ministerio u organismo referido.

La Comisión de Aplicación establecerá las correspondientes recomendaciones respecto al caso de que se trate. En la citada recomendación, de corresponder, se expresará además cuál será el Ministerio u organismo encargado del seguimiento de otorgamiento, total o parcial, de la exoneración establecida en este Capítulo.

Art. 13. (Uniformidad de procedimientos). - Los procedimientos administrativos previstos en el artículo anterior, serán asimismo aplicables a los beneficios que se otorguen en el marco de los Decretos-Leyes Nº 14.178, de 28 de marzo de 1974 (de Promoción Industrial) y Nº 14.335, de 23 de diciembre de 1974 (de Turismo), y sus normas modificativas y complementarias. A tales efectos facúltase al Poder Ejecutivo a modificar los cometidos y funciones, o a suprimir las Comisiones asesoras creadas en virtud de las referidas disposiciones.

Art. 14. (Garantías). **-** En todos los casos, el Poder Ejecutivo podrá requerir de los beneficiarios de las franquicias otorgadas, las garantías pertinentes, sin per-

juicio de exigir, cuando corresponda, los tributos, las multas y los recargos.

Sección II

Beneficios fiscales

Artículo 15. (Beneficios Fiscales). - Se entenderán aplicables a las actividades o proyectos de inversión comprendidos en lo dispuesto por el artículo 11, las facultades conferidas al Poder Ejecutivo de otorgar los beneficios fiscales establecidos en el Decreto-Ley Nº 14.178, de 28 de marzo de 1974 y sus normas modificativas y complementarias.

No se incluye en la citada extensión de facultades, el otorgamiento de exoneraciones arancelarias que contravengan los compromisos asumidos por el país en el marco de los acuerdos del MERCOSUR.

Art. 16. (Situaciones especialmente beneficiadas). - En el caso de proyectos o actividades declaradas promovidas en virtud de la importancia de su aporte al proceso de descentralización geográfica de la actividad económica, los beneficios a otorgar de acuerdo a lo establecido en el artículo anterior serán superiores en plazo o cuantía, a los otorgados a proyectos equivalentes o actividades similares, localizados en el departamento de Montevideo.

Asimismo podrán otorgarse beneficios especiales en lo relativo a la determinación de los tributos a exonerar, y al plazo y cuantía de las franquicias, a las inversiones que estando comprendidas en la definición del inciso tercero del artículo 11, alcancen un monto de $ 500:000.000 (quinientos millones de pesos) en el plazo previsto en el plan de inversión respectivo. Esta cifra será actualizada anualmente por el Poder Ejecutivo en base a la variación operada en el Indice de Precios al Consumo que fija el Instituto Nacional de Estadística.

Art. 17. (Impuesto al Patrimonio). **-** Si por aplicación de lo dispuesto en el presente Capítulo, se otorgaran exoneraciones del Impuesto al Patrimonio, los bienes objeto de la exención se considerarán activos gravados a los efectos del cálculo del pasivo computable para la determinación de patrimonio gravado.

Sección III

Régimen de especialización productiva

Artículo 18. - Créase un régimen de aceleración de la adecuación, destinado a facilitar la reconversión de las empresas en el marco del proceso de integración regional.

De acuerdo a dicho régimen, las empresas podrán importar exoneradas del Impuesto Aduanero Unico a la Importación (IMADUNI) y de recargos, bienes originarios de los Estados Miembros del MERCOSUR, de la misma naturaleza y con el mismo destino económico que aquellos cuya producción discontinúan o reducen. Dicha exoneración estará sujeta al cumplimiento de un programa de exportación por parte de las beneficiarias.

Encomiéndase al Poder Ejecutivo la reglamentación del régimen que se crea y el otorgamiento, total o parcial, de la exoneración establecida en este artículo, de acuerdo a las siguientes bases:

a) El beneficio podrá otorgarse a aquellas empresas que discontinuando o reduciendo la producción de bienes alcanzados por el régimen de adecuación a la unión aduanera del MERCOSUR presenten un proyecto de aumento de exportaciones de otros bienes que produzcan.

b) El Poder Ejecutivo podrá otorgar la exoneración parcial o total de los tributos a la importación de bienes originarios de los Estados Parte del MERCOSUR para un bien o bienes de la misma naturaleza y con el mismo destino económico que aquellos cuya producción se reduce y con monto máximo de importaciones determinado por dicha reducción.

c) Los beneficiarios de este régimen deberán someter el Proyecto de Reconversión Productiva a consideración de la Comisión de Aplicación creada por el artículo 12 de la presente ley, la que previa consulta con las cámaras del sector empresario dará el asesoramiento correspondiente al Poder Ejecutivo para su aprobación.

Sección IV

Estabilidad Jurídica

Artículo 19. (Garantía del Estado). **-** El Estado, bajo responsabilidad de daños y perjuicios, asegura a los inversores amparados a los regímenes establecidos en la presente ley y por los plazos establecidos en cada caso, las exoneraciones tributarias, beneficios y derechos que esta ley les acuerda.

CAPITULO IV

Normas de aplicación general

Sección I

Contrato de crédito de uso

Artículo 20. - Sustitúyese el artículo 45 de la Ley Nº 16.072, de 9 de octubre de 1989, con la redacción dada por el artículo 5º de la Ley Nº 16.205, de 6 de setiembre de 1991, por el siguiente:

"ARTICULO 45. - Las contraprestaciones resultantes de contratos de crédito de uso, estarán exoneradas del Impuesto al Valor Agregado, siempre que se cumplan simultáneamente las siguientes condiciones:

a) que el contrato tenga un plazo no menor a tres años;

b) que los bienes objeto del contrato no sean vehículos no utilitarios, ni bienes muebles destinados a la casa-habitación;

c) que el usuario sea sujeto pasivo del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, Impuesto a las Rentas Agropecuarias o Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios.

En caso de que no se cumpla alguna de las condiciones establecidas en los apartados anteriores, el Impuesto al Valor Agregado se aplicará sobre la amortización financiera de la colocación, salvo que el bien objeto de la operación se encuentre exonerado por otras disposiciones.

La diferencia entre las prestaciones pactadas y la amortización financiera de la colocación y los reajustes de precio, estarán exentos del Impuesto al Valor Agregado, salvo que la operación estuviera pactada con quien no sea sujeto pasivo del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, el Impuesto a las Rentas Agropecuarias o el Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios".

Art. 21. - Sustitúyese el artículo 46 de la Ley Nº 16.072, de 9 de octubre de 1989, con la redacción dada por el artículo 5º de la Ley Nº 16.205, de 6 de setiembre de 1991, por el siguiente:

"ARTICULO 46. - Acuérdase a las instituciones acreditantes un crédito por el Impuesto al Valor Agregado incluido en las adquisiciones de los bienes que sean objeto de contratos de crédito de uso, siempre que los citados contratos cumplan con las condiciones establecidas en el inciso primero del artículo anterior. El crédito se anulará cuando el contrato pierda la exoneración del Impuesto al Valor Agregado. El Poder Ejecutivo establecerá la forma y condiciones en que las instituciones acreditantes harán efectivo el crédito anteriormente indicado, o su pérdida cuando corresponda.

En caso de cancelaciones anticipadas que reduzcan el plazo a menos de tres años, el Impuesto al Valor Agregado deberá liquidarse de conformidad a lo establecido en el artículo 45 de la presente ley. En tales casos deberá abonarse dicho impuesto más el recargo mensual indemnizatorio a que hace referencia el inciso segundo del artículo 94 del Código Tributario.

En caso de rescisiones judiciales y homologadas judicialmente que signifiquen una reducción del plazo pactado a períodos de menos de tres años, se mantendrá la exoneración del Impuesto al Valor Agregado, aplicable a los contratos de más de tres años de plazo".

Art. 22. - Sustitúyese el artículo 27 de la Ley Nº 16.072, de 9 de octubre de 1989, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"ARTICULO 27. - La restitución forzada de la cosa por falta de pago de las cuotas periódicas estipuladas, no podrá requerirse sino cuando el usuario cayere en mora en el pago de dos cuotas consecutivas, si fueren por períodos no mayores de un mes y de una cuota en los demás casos".

Art. 23. - Sustitúyese el artículo 32 de la Ley Nº 16.072, de 9 de octubre de 1989, con la redacción dada por el artículo 4º de la Ley Nº 16.205, de 6 de setiembre de 1991, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"ARTICULO 32. - El procedimiento para obtener la restitución forzada en los casos previstos en los artículos 27 y 29 de la presente ley, será el del proceso de entrega de la cosa. Sólo serán admitidas como excepciones: la de falsedad del instrumento en que se funda la acción; la falta de algunos de los requisitos esenciales para la validez de los contratos; pago o compensación de crédito líquido y exigible que se prueben por escritura pública o por documento privado emanado del actor; prescripción; caducidad; espera o quita concedidas por el demandante que se prueben por escritura pública o por documento privado emanado del actor; y la excepción de haberse ejercido válidamente alguna de las opciones previstas por el artículo 29 de la presente ley. Las excepciones inadmisibles serán rechazadas sin sustanciación (artículo 355.2 Código General del Proceso).

Si los escritos en que se deduzcan las excepciones no van acompañados de los documentos probatorios respectivos, se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 355.2 del Código General del Proceso".

Art. 24. - Las normas a que refieren los artículos 20 a 23, se aplicarán a los contratos que se celebren a partir de la vigencia de la presente ley.

Sección II

Disposiciones varias

Artículo 25. (Solución de controversias). - Toda controversia relativa a la interpretación o aplicación de la presente ley que se suscite entre el Estado y un inversor que hubiere obtenido del Poder Ejecutivo la Declaratoria Promocional, podrá ser sometida a elección del inversor a alguno de los siguientes procedimientos:

a) a los órganos jurisdiccionales competentes;

b) al arbitraje conforme a lo establecido en los artículos 480 a 502 del Código General del Proceso.

Cuando el inversor haya optado por someter la controversia a uno de los procedimientos previstos precedentemente la elección será definitiva.

Lo dispuesto en los párrafos precedentes será de aplicación con relación a los inversores extranjeros en caso de ausencia de tratado, protocolo o convención internacional en materia de solución de controversias, en vigor a la fecha de suscitarse las mismas.

Art. 26. (Fusiones y escisiones). **-** Facúltase al Poder Ejecutivo a exonerar del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, Impuesto al Valor Agregado e Impuesto a las Trasmisiones Patrimoniales, que grave las fusiones, escisiones y transformaciones de sociedades, siempre que las mismas permitan expandir o fortalecer a la empresa solicitante.

En el caso de que el Poder Ejecutivo ejerza la facultad a que refiere el inciso anterior, no será exigible la escritura pública para la transferencia de bienes, derechos, obligaciones o gravámenes comprendidos en la trasmisión patrimonial operada como consecuencia de los referidos actos (artículo 122 de la Ley Nº 16.060, de 5 de setiembre de 1989).

Art. 27. (Impuesto a las hipotecas). **-** Derógase el Impuesto a las hipotecas establecido por el artículo 7º de la Ley Nº 10.976, de 4 de diciembre de 1947, en su redacción modificada por la Ley Nº 12.011, de 16 de octubre de 1953 y por el artículo 200 de la Ley Nº 13.728, de 17 de diciembre de 1968.

Art. 28. (Prendas sin desplazamiento). **-** Las prendas sin desplazamiento previstas en las Leyes Nº 5.649, de 21 de marzo de 1918, Nº 8.292, de 24 de octubre de 1928, Nº 12.367, de 8 de enero de 1957, y artículos 58 y siguientes de la Ley Nº 15.939, de 28 de diciembre de 1987, podrán constituirse a favor de cualquier acreedor para garantizar todo tipo de obligaciones, del propietario del bien que se da en prenda o de terceros.

Art. 29. (Prescripción). **-** Las acciones originadas en las relaciones de trabajo prescriben al año a partir del día siguiente a aquel en que cesó la vinculación laboral en que se funda. La sola presentación del trabajador ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social solicitando la audiencia de conciliación prevista en el artículo 10 del Decreto-Ley Nº 14.188, de 5 de abril de 1974, interrumpirá la prescripción.

En ningún caso podrán reclamarse prestaciones laborales que se hubieran hecho exigibles con más de dos años de anticipación a la fecha en que se inicie la reclamación judicial pertinente.

Art. 30. (Aplicabilidad). - El régimen de prescripción establecido en el artículo anterior se aplicará asimismo a las relaciones laborales vigentes.

Art. 31. (Trasmisión de títulos valores y facilitación de la circulación de las garantías que les acceden). - Agrégase al artículo 10 del Decreto-Ley Nº 14.701, de fecha 12 de setiembre de 1977:

> "Los derechos emergentes de las garantías reales o personales que accedan a un título valor, se transferirán de pleno derecho por la sola trasmisión del título valor en el que conste la garantía que le accede, sin necesidad de inscripción alguna. Para la trasmisión de garantías que respaldan títulos valores objeto de oferta pública se estará a lo que disponga la legislación específica en la materia.
>
> Las garantías reales que se constituyan para asegurar el cumplimiento de obligaciones cartulares se inscribirán en los Registros Públicos correspondientes individualizando solamente el título valor garantizado, su emisor, objeto, monto, vencimiento, o demás elementos que correspondan a su naturaleza. A los efectos de la referida inscripción registral no será necesario identificar a los sucesivos tenedores del título garantizado.
>
> Las garantías se cancelarán por declaración unilateral del deudor y la exhibición del título; para obtener la cancelación de la garantía deberá acreditarse ante el Registro, o ante el depositario en su caso, la consignación judicial de los importes sin requerirse previa oblación".

Art. 32. (Derogaciones). **-** Derógase la Ley Nº 15.837, de 28 de octubre de 1986, y los Decretos-Leyes Nº 14.179, de 28 de marzo de 1974 y Nº 14.244, de 26 de julio de 1974.

Sala de la Comisión, a 4 de setiembre de 1997.

> **Hugo Fernández Faingold** (Miembro Informante Verbal), **Jorge Batlle, Sergio Chiesa** (con salvedades), **Luis Hierro López, Guillermo García Costa, Dante Irurtia, Luis Eduardo Mallo** (con salvedades y discorde con los artículos 4º, 9º y 25). Senadores.

INFORME DEL SEÑOR SENADOR LUIS EDUARDO MALLO

Dejo constancia, que mi firma de conformidad, tiene el sentido que el Reglamento del Senado da a la votación afirmativa en la discusión general.

En Sala, si fuera del caso, expondré mis opiniones sobre las generalidades de esta iniciativa, a la que no

voy a oponerme, pero dejando discordias con algunos artículos, concretamente los números 4º, 9º y 25 y salvedades respecto de otros.

Con el artículo 4º en cuanto establece que el "Estado **garantizará**" un tratamiento justo a los inversores.

Si la literalidad de los textos se mantuviera en el ámbito de las vaguedades retóricas, no me ocuparía de objetarlos, serían simples refritos de lo que ya aparecía en el Convenio Económico de Bogotá de 1948, que en su Capítulo IV refería a las inversiones privadas.

Pero este artículo 4º, al consagrar la garantía del Estado, es decir que éste se constituye en responsable del cumplimiento de determinada conducta, queda eventualmente comprometida su responsabilidad patrimonial.

Y la conducta que se garante es de una innegable imprecisión. ¿Cuándo el tratamiento al inversor deja de ser justo? ¿Quién determina la justicia o injusticia de ese tratamiento?

El artículo 25 al establecer el arbitraje como solución a las controversias entre el Estado y un inversor promovido, arbitraje no sujeto a ninguna disciplina jurídica sino al vago, indefinible y subjetivo concepto de equidad, hace aparecer en el horizonte inmediato el peligro de lo que en algún país vecino se llamó "la patria pleitera".

El pleitear con el Estado puede resultar una fuente de pingüe lucro.

El artículo 9º al acordar la facultad incondicionada al Poder Ejecutivo de otorgar o negar beneficios fiscales más o menos amplios "puede considerarse violatoria del principio de legalidad en materia tributaria consagrado en el numeral 4º del artículo 85 de la Constitución que ordena que toda modificación de tributos sea dispuesta por la Asamblea General". (Distribuido 885 de 1996. Afirmación contenida en ese documento elaborado por el Instituto de Finanzas Públicas de la Universidad de la República, a solicitud de la Comisión).

Voy a dejar establecido y por escrito mi discordia con el artículo 25 porque no se puede descartar así, con tanta facilidad y con reiteración, jurisdicciones establecidas por normas precisas, menospreciando valores esenciales. Actúo en acatamiento a nuestro patrimonio institucional, como un homenaje al mínimo de orden en la regulación jurídica y de respeto a las competencias establecidas.

A) La función jurisdiccional en razón del principio de separación de poderes es privativa del Poder Judicial. (Luis Arcos Ferrand Artículos y Conferencias página 65, Alberto Ramón Real Tomo XVII L.J.U.) salvo excepción expresa contenida en la propia Constitución. Conforme Justino Jiménez de Aréchaga (Teoría del Gobierno Tomo II, página 450) Fiscal de Corte Melitón Romero (dictamen 771/946).

En aplicación de ese principio el Uruguay sostuvo "una posición discrepante, manteniendo así la unidad de criterio con los países latinoamericanos", con la creación de un Tribunal de Arbitraje para el arreglo de diferencias entre Estado e inversores privados que la Asamblea de Gobernadores del Banco Mundial propuso en Tokio en 1964 y así lo comunicó a esa Institución expresando que la República no suscribiría el mencionado Convenio. (Publicado en el Diario Oficial de 22 de junio de 1965 y en el Registro Nacional de Leyes y Decretos, Tomo 88 página 669).

Esa resolución Nº 558/965 votada unánimemente en el Consejo Nacional de Gobierno fue firmada por su Presidente Dr. Washington Beltrán y el Dr. Daniel Hugo Martins, Ministro de Hacienda.

Pero más que la autoridad, bien caudalosa para los nacionalistas, de los gobernantes que la dictaron, invoco la autoridad de los argumentos en que la fundaron y cuya refutación no he visto, leído o escuchado en ningún ámbito.

Simplemente se ha prescindido de considerarlos y esos argumentos son:

1) "Que la Constitución de la República no permite aceptar otros Tribunales que no sean los nacionales para juzgar la juridicidad de los actos del Estado en el orden interno ni aceptar otras leyes que no sean las del país para regular las relaciones o situaciones jurídicas que se operen o se concreten en su territorio".

2) "Que asimismo la Constitución uruguaya asegura la independencia del Poder Judicial de todo otro poder político lo cual unido a la clásica estabilidad institucional de nuestro país y a la alta tecnificación de ese Poder Judicial circunstancias estas que por notorias eximirían de todo tipo de probanzas, constituyen verdaderas garantías de imparcialidad y justicia para todo particular, ya sea nacional o extranjero, que tenga que someter a la decisión de nuestros jueces un conflicto con el Estado uruguayo".

Estamos, una vez más, en un enfrentamiento de dos corrientes: la que se definió en la época genésica de Artigas, al oficiar el prócer el 12 de agosto de 1815 al cuerpo capitular de Montevideo, "los ingleses deben someterse a las leyes territoriales según lo verifican todas las naciones y la misma inglesa en sus puertos" y la pretensión pertinaz, invariable, bajo formulaciones pro-

teicas, de las potencias exportadoras de capital de que sus inversiones no fueran juzgadas por las magistraturas locales y según las leyes de las naciones americanas.

En días no muy lejanos expuse en el Plenario el desenvolvimiento de estas tesis enfrentadas, y es muy reciente, la aprobación, sin mi voto, de Tratados, que afectan la inmutabilidad de la cosa juzgada y por ende la propia soberanía de la Nación, ya que se le sustrae el ejercicio efectivo de la función judicial y contra el artículo 233 de la Carta, la posibilidad del sometimiento a revisión de sus sentencias y pasadas en autoridad de cosa juzgada, hasta ahora definitivas e inmodificables, revisión incoada por la libre voluntad del inversor extranjero.

No varían en lo mínimo para los intereses y derechos de la República, los efectos del sometimiento al arbitraje, el que este resulte de un Tratado o de una Ley Nacional; en todo caso peor por ley, porque no existe coexistencia con una posible reciprocidad, desde luego más retórica que efectiva.

Lo que se consagra hoy en esta ley controvierte la mejor tradición del Partido Nacional y la del propio Partido Colorado expresada ésta, por el Gobierno del señor José Batlle y Ordóñez en su segunda Presidencia y por su Canciller doctor Baltasar Brum.

En la sesión de la Cámara de Representantes, el 8 de octubre de 1914 al discutirse un Tratado de Arbitraje con Italia expresaba el Dr. Juan Andrés Ramírez, con la aprobación de la minoría nacionalista en la que se contaba el Dr. Luis Alberto de Herrera:

"En el Tratado de Arbitraje yo echaba de menos, en primer término, una cláusula que responde a un principio que puede considerarse ya parte integrante del Derecho Internacional Sudamericano y que ha sido sostenida por nuestro país en los cuatro Congresos Panamericanos (...) me refiero al principio que deja a salvo la intervención previa de los Tribunales Nacionales en las cuestiones relativas a los derechos e intereses privados de los individuos y de un modo especial a las reclamaciones pecuniarias".

"Nuestro país ha luchado desde hace años en compañía de otros Estados Sudamericanos por la adopción de este principio limitando los casos de arbitraje a aquellos en que, una vez sometidos a nuestros Tribunales, se produjera el caso de denegación de justicia".

"En Washington se estrelló este principio contra la resistencia de Estados Unidos y de Haití..." "...extrañaba, pues, repito que en el Tratado tal como se presentó a la consideración de la Cámara se entregaban al arbitraje todas las cuestiones sin limitación de ninguna especie, y sin salvedad alguna, respecto a la intervención de nuestros Tribunales y por lo mismo a nuestra soberanía".

"Ello tenía para mí, gravísimos inconvenientes". "Ahora con el protocolo adicional que ha presentado el señor Ministro esa salvedad está hecha".

"...ha permitido así al Poder Ejecutivo (siendo Presidente don José Batlle y Ordóñez) salvar esa gravísima omisión estableciendo que habrá en el arbitraje con Italia esa primera instancia... el sometimiento a los Tribunales nacionales y la apelación al arbitraje, es decir la segunda instancia, **tan solo en el caso en que pueda existir la denegación de justicia".**

Queda así bien demostrado, que el Partido Nacional, expresado en 1914 por su minoría parlamentaria, sin duda la más ilustre de su historia, la que preparó la jornada luminosa del 30 de julio de 1916, y el Partido Colorado, por el señor José Batlle y Ordóñez, Presidente de la República, tenían una concepción distinta y opuesta a la que consagra este proyecto de ley, posición de Ramírez y Batlle ratificada por resolución 558/65 de la unanimidad del Consejo de Gobierno concordando la mayoría nacionalista y la minoría colorada (Gestido, Vasconcellos y Abdala).

B) Porque la sola remisión a los artículos 480 a 502 del Código General del Proceso, da base razonable a inferir que se excluyen las restantes disposiciones, lo que supondría que no rige la limitación, de que no pueden someterse a proceso arbitral las cuestiones respecto a las cuales está prohibida la transacción.

C) Porque al no preceptuarse que el arbitraje, artículo 476 del Código General del Proceso es exclusivamente de derecho, en el silencio de la ley, los árbitros fallarán por equidad, numeral 5 del artículo 477 del Código General del Proceso. Esta resultante de la aplicación de la ley proyectada, excede el ámbito establecido en la Convención de 1965, que el Uruguay rechazó.

Conforme a esta Convención en caso que las partes no hubieran convenido el derecho a regir como ley del contrato, el derecho sería el del Estado contratante parte de la controversia. "El Tribunal decide según el derecho nacional".

Conforme a este proyecto se juzgaría conforme a la equidad, término impreciso y de significación diferente entre el de un Estado y una sociedad subdesarrollada y una potencia del primer mundo, que pretenda el derecho de investirse como rector de otros pueblos. Debemos invocar una autonomía y una independencia por lo menos equivalente a la del pretendido tutor para decidir nuestro propio destino.

D) Porque al no establecerse como lo propuso con éxito en el caso citado el Dr. Juan Andrés Ramírez con la conformidad de don José Batlle y Ordóñez que en el arbitraje establecido por esta ley no quedan comprendidas las cuestiones que afectan los preceptos constitucionales hay base bastante para sostener lo contrario.

Ya se expresó, ut supra, que a los efectos del laudo arbitral le es indiferente que este se establezca por ley o por Tratado que en definitiva su efectividad derivaría de una ley.

Por tanto debería consignarse una la ley, para los que preconizan el arbitraje tal como el Dr. Ramírez lo propuso en la ocasión ya citada, como modificativa de la aprobación de un Tratado, coincidiendo con el Presidente Batlle que en el arbitraje que puede determinar por su sola voluntad el inversor promocional imponiéndoselo al Estado no comprenden las cuestiones que afecten los preceptos constitucionales.

Quedaría, así disipada toda posibilidad de invadir el arbitraje la competencia de órganos constitucionales.

Así:

1º) Si la controversia sobre la aplicación de la ley, resultara de cuestionarse la legalidad o legitimidad de un acto administrativo, reglamentario de la ley o de ejecución de la misma, cuya desaplicación se pretende, ello exige su previa anulación por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (artículo 309 de la Carta) y no sería posible someterla al arbitraje.

2º) Si la controversia versa sobre una disposición de la propia ley, y se quiere obtener por vía de acción, la declaración, de su inconstitucionalidad, en oponerse por la misma razón, a su aplicación por el Estado, será necesario accionar ante la Suprema Corte de Justicia (artículo 257 de la Carta).

E) Porque ese artículo 25 colide con el principio constitucional de igualdad ante la ley.

El artículo 25 como lo expresa en consulta, que tuve el honor de que me respondiera, el Dr. Gonzalo Aguirre Ramírez distingue, entre inversores privilegiados a los que se acuerda el derecho de recurrir unilateralmente y el Estado, al que se lo niega.

Esta discriminación no es razonable ni parece tener fundamento alguno como no sea el de privilegiar innecesaria y desmedidamente a los inversores. Viola el principio constitucional de igualdad, (artículo 8º de la Carta) en cuanto este debe garantir lo que Valdez Costa llama "la igualdad de las partes" de una misma relación jurídica (Valdez Costa Introducción al Derecho Tributario).

Una comunidad nacional no puede decaer y reducirse a un conglomerado de intereses materiales. En esta condición, merecería otro nombre: factoría. "Las autoridades del Banco Mundial han encontrado que los países latinoamericanos no aceptan de buen grado el arbitraje internacional en general, pues son muy estrictos en la defensa de sus jurisdicciones nacionales y de su soberanía y estiman que la sumisión al arbitraje internacional implica una renuncia a un aspecto fundamental de la soberanía" (Ileana di Giovan. Derecho Internacional Económico. Abeledo Perrot, Buenos Aires, Ministro Plenipotenciario de la República Argentina, abogada, Licenciada en Ciencias Políticas, Docente en la Universidad de Buenos Aires, en la Universidad del Salvador, en la Universidad de Belgrano, en la de La Plata y en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación Argentina).

En su tratado de Derecho Internacional, Carlos Calvo expresaba: "Además de móviles políticos, las intervenciones han tenido siempre como pretexto aparente, lesiones a intereses privados, reclamaciones y pedidos de indemnizaciones pecuniarias a favor de extranjeros, cuya protección no era justificada la mayoría de las veces".

Como colorario de estas reflexiones se ha extraído el principio de que las divergencias que surjan con motivo de la aplicación interpretación de un contrato, serán sometidas a los tribunales locales".

La transcripción de este principio en algunos contratos internacionales se conoce como la "cláusula" Calvo.

Refiere Dominique Carreau -Droit International- Ed. Pedonne 1986: "Los países latinoamericanos no han cesado de hacer de esta cláusula su caballo de batalla y varios de ellos (Perú, México, Honduras y Venezuela) la convirtieron en precepto constitucional.

Resumiendo: Para la mayoría de la Comisión que preconiza este artículo Luis Arcos Ferrand, Alberto Ramón Real, Justino Jiménez de Aréchaga, Melitón Romero y Horacio Cassinelli Muñoz no han interpretado bien, en materia tan fundamental, la Constitución de la República ya que contra su juicio, el Legislador, sin autorización expresa de la Carta, puede acordar el ejercicio de la función jurisdiccional a un Tribunal arbitral, a cuyas decisiones un particular extranjero, somete al propio Estado, lo quiera o no, éste y ese Tribunal pueda aplicar las normas que estime adecuadas, sean normas de derecho o meras normas subjetivas de equidad, según su libérrimo arbitrio. La Comisión de Constitución de este Senado le ha negado a los magistrados naciona-

les esa potestad de juzgar según su convicción moral con prescindencia de dar el fundamento de la misma. Ahora la Comisión de Hacienda integrada con Industria, abre la vía de una magistratura ajena al Poder Judicial con potestad de juzgar apartándose de toda regla de derecho sobre contratos otorgados y a ejecutarse en el territorio de la República.

La aceptación de este artículo, quiéranlo o no sus impulsores, supone por la sola lógica de los hechos, la consagración de una estructura definida de relaciones de dominación.

Llevada esta situación a sus extremos, lo que no es una previsión desdeñable, se constituiría una "economía de enclave" (Fernando Henrique Cardozo y Enzo Faletto. Dependenc Amorrortu Editores Buenos Aires). Vendría a resultar pertinente recordar lo que César Jaroslavsky afirmaba en un periódico argentino, afirmación que pareció excesiva y que debemos procurar no resulte verdadera.

"En un mundo unipolar, es infantil negar que estamos sometidos, hasta en los más mínimos detalles, a una conducción centralizada y ajena". (Ambito Financiero, 25/02/97).

Luis Eduardo Mallo. Senador.

Ministerio de Economía y Finanzas
Ministerio de Relaciones Exteriores
Ministerio de Industria, Energía y Minería
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

Montevideo, 6 de mayo de 1996.

Señor Presidente de la
Asamblea General:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de remitir a ese Cuerpo el adjunto proyecto de ley referente a Inversiones.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El proceso de crecimiento de un país requiere de inversiones, las cuales incrementan la productividad de la economía y resultan un factor coadyuvante a la mejora del empleo y del salario real de largo plazo.

Los últimos años muestran una fuerte competencia en el ámbito internacional por la captación de la inversión, a partir de la comprensión de los Gobiernos de los impactos favorables que la misma puede aparejar en la economía de un país. Fenómeno que se acentúa con el proceso de la integración regional que lleva a la reducción de las barreras comerciales: no existen impedimentos físicos relevantes para el comercio, y por ende las opciones para el inversor se multiplican.

A los efectos de atraer la inversión hacia nuestro país se requiere mejorar las condiciones y seguridades que a ellas les ofrecen otras regiones y otros países dentro de la región. Por otra parte, las empresas ya instaladas, que ya han concretado inversiones en el Uruguay requieren también un marco que estimule la reinversión para aumentar su competitividad con las importaciones en el mercado interno y con otras empresas del mercado exterior.

De por sí solo, el marco jurídico adecuado en materia de inversiones probablemente no sea el factor determinante de su concreción efectiva. Pero dicho marco coadyuva en el análisis global que todo potencial inversor realiza antes de resolver canalizar su ahorro a un determinado país, impulsándolo a ejecutarla cuando el régimen normativo es adecuado e inversamente, desestimulándolo cuando tal régimen jurídico es inadecuado.

Nuestro país, carece de una regulación jurídica que concentre en un sólo texto normativo el régimen aplicable a la inversión. Por una parte existe un conjunto de disposiciones que, con la base del Decreto-Ley Nº 14.178, de 28 de marzo de 1974 establecen una serie de estímulos a la inversión. Por otra parte está vigente el régimen opcional de, las inversiones extranjeras estatuido a partir de los Decretos Leyes Nros. 14.179, de 28 de marzo de 1974 y 14.244, de 26 de julio de 1974.

Cabe agregar que en muchos aspectos la normativa nacional en materia de inversiones extranjeras ha quedado obsoleta en virtud de la evolución en las relaciones económico-financieras internacionales acaecida desde la fecha de sanción de las referidas leyes.

La misma dispersión de la legislación nacional en materia de inversión, según se ha descrito, origina una dificultad para el inversor potencial en tanto le exige recopilar e interpretar armónicamente diversas normas. Situación ésta que por otra parte es cada vez más excepcional en el contexto internacional.

Los factores antedichos explican la inquietud de la Administración por promover la inversión, clarificando y unificando además su regulación, lo cual como ya se ha expresado supone de por sí un estímulo adicional a la inversión. A tales efectos se prevén en el presente proyecto de ley, diversos mecanismos.

a) Incentivos Tributarios

El presente proyecto de ley establece, desde el punto de vista tributario, un conjunto de medidas cuya apli-

cación tendrá impacto relevante en el mejoramiento de las condiciones de inversión.

El ámbito objetivo de las franquicias tributarias está conformado por aquellas actividades de inversión que tengan relación con el mejoramiento de las condiciones de competitividad, tanto en la producción de bienes, como en la prestación de servicios.

Para cumplir con los objetivos promocionales expuestos, el proyecto establece un conjunto de exenciones y franquicias fiscales, así como la posibilidad de que las empresas inversoras celebren con el Estado convenios de estabilidad fiscal y laboral, que les aseguren un marco estable durante el período de maduración de la inversión.

Respecto al primero de los aspectos mencionados, se extienden a todos los sectores de actividad, cuyas inversiones sean declaradas promovidas por el Poder Ejecutivo, los beneficios tributarios establecidos en el Decreto-Ley Nº 14.178, de 28 de marzo de 1974, en cuanto dichas franquicias sean compatibles con el marco del MERCOSUR.

Además, el proyecto introduce un instrumento promocional novedoso, consistente en la posibilidad del diferimiento, a efectos del IRIC, de hasta el 75% de la renta neta fiscalmente ajustada, hasta la concurrencia con el monto de las inversiones realizadas en el ejercicio al amparo de la ley.

En la práctica, esta medida se traducirá en un alivio financiero para el inversor que le permitirá liberar fondos destinados a la inversión.

El Estado por su parte, no deja de percibir el impuesto generado, ya que este le es abonado actualizado al finalizar el plazo del diferimiento, una vez que la inversión ya ha culminado su ciclo de maduración.

Desde el punto de vista operativo, el proyecto unifica el procedimiento de otorgamiento de beneficios promocionales, estableciendo la imprescindible coordinación entre los diversos Ministerios a los efectos de asegurar una evaluación igualitaria para los distintos sectores de actividad, y consistente con las políticas establecidas en la materia.

Una mención especial merece el régimen de especialización productiva que al presente se incluye, el cual promueve la reconversión de los diversos sectores de la producción, en la óptica del proceso de la integración en el ámbito del MERCOSUR, según lo acordado en Ouro Preto.

La vigencia plena del arancel externo común para el universo de productos arancelarios y del ingreso de los productos importados de los países socios del MERCOSUR a tasa cero, implica un proceso gradual de reducción arancelaria de un conjunto importante de ítems (aproximadamente 1.000 ítems NAM) que afectan productos fabricados localmente hasta completar el mencionado proceso de adecuación.

En razón de las dificultades inherentes a la reconversión que aparejará la plena vigencia del MERCOSUR, el régimen que se propone promueve facilidades para las empresas productivas existentes para que procesen los cambios necesarios para adecuarse al escenario futuro.

Tales cambios deberán comprometerse mediante un programa compromiso asumido ante el Poder Ejecutivo que estará garantizando las facilidades que otorga el Gobierno para su reconversión, consistentes en el renunciamiento a la percepción de todo o parte del arancel vigente a la importación de los productos originarios de los restantes países del MERCOSUR comprometidos en contrapartida de un esfuerzo de la empresa en términos de la producción de bienes de exportación. Esta facilidad que se confiere, está limitada en el monto por el programa compromiso, y está acotada en el tiempo ya que las reducciones arancelarias son un instrumento que desaparece al finalizar el período de convergencia pactado en el MERCOSUR.

La empresa deberá asignar recursos a la producción de productos competitivos y en la contrapartida obtiene el acceso a productos que la misma entiende como no competitivos, los que deja de producir, con un arancel de importación preferencial al vigente.

Los beneficios que la empresa instalada obtiene del programa le facilitan los esfuerzos comerciales en términos de penetración en los mercados de destino de los productos y el aprovechamiento de las estructuras comerciales del mercado doméstico por medio de asociaciones de complementación con productores nacionales o de los países miembros del MERCOSUR, o mediante inversiones independientes.

El régimen de especialización, por ende, minimiza el costo de ajuste del proceso de reconversión productiva y genera incentivos a los agentes económicos existentes para dinamizar su reestructuración, a la vez que acelera el proceso de inversión, la internacionalización de sus relaciones y simultáneamente permite un mejor posicionamiento de los agentes económicos actuales, que normalmente son los que asumen los mayores costos del cambio.

b) Certeza Jurídica

El primer aspecto a señalar es que la ley, en sus primeros artículos, consagra el principio de la igualdad

de la admisión y el tratamiento de las inversiones nacionales y las extranjeras. Recogiendo a su vez las tendencias legislativas imperantes mundialmente en la materia y conforme al principio de igualdad recién enunciado, se afirma que la realización de inversiones no requiere ni autorización ni registro y que todo inversor tiene derecho a remitir al exterior los capitales y las utilidades generados u obtenidos en la inversión.

Otro elemento gravitante para cualquier inversor, tanto en la planificación de su inversión como posteriormente, durante su ejecución, es la estabilidad de la situación en función de la cual resolvió concretar dicha inversión. En este concepto tan amplio, que involucra muchos elementos que escapan al ámbito de la voluntad de las partes, se incluyen sin embargo diversos factores que inciden directamente en el análisis del costo, la amortización y la rentabilidad de la inversión, cuya fluctuación sí puede ser evitada por mecanismos regulatorios y convencionales.

Al respecto, la ley prevé en los últimos artículos de su Capítulo segundo, un régimen novedoso por el cual las inversiones amparadas por la declaratoria promocional pueden obtener, respecto de la inversión y por los períodos que determine la resolución respectiva, mayor certeza del régimen fiscal que le sea aplicable, y la autorización para convenir ciertas pautas del régimen laboral en la actividad de inversión amparada.

Para acceder a este mecanismo, es necesaria la realización del trámite de declaratoria promocional que se desarrolla con el asesoramiento de la Comisión de Aplicación y que culmina con la resolución del Poder Ejecutivo.

A partir de dicha declaración el inversor podrá requerir que la Administración signe convenios de estabilidad en materia fiscal. Su objeto será el de asegurar el mantenimiento de las condiciones vigentes en punto a ciertos tributos (Impuesto a la Renta de la Industria y el Comercio, Impuesto al Patrimonio, Impuesto a la Renta Agropecuaria) y en relación a diversos criterios contables.

También a partir de la declaratoria promocional, el inversor podrá celebrar con los trabajadores convenios colectivos que regulen determinados aspectos de la relación laboral en aras del mejor desarrollo de la actividad productiva objeto de la inversión.

Otro elemento a destacar es la previsión de que el inversor cuyo proyecto hubiera obtenido la Declaratoria Promocional, podrá recurrir al arbitraje como medio de dirimir sus controversias con el Estado en relación a la interpretación o aplicación de las disposiciones de esta ley de inversiones. Esta disposición apunta a la transparencia del régimen del cumplimiento del estatuto legal de la inversión, aspecto central en el análisis y evaluación previa a la concreción de los proyectos que puedan plantear los agentes económicos locales o del exterior.

c) Normas de facilitación del crédito

Dentro de este capítulo de la ley se han incluido diversas disposiciones cuyo rasgo común consiste en que ellas remueven algunas dificultades jurídicas a las que se ven enfrentados en nuestro medio los inversores, tanto actuales (instalados) como potenciales.

Las normas incluidas en esta parte facilitan el acceso a sistemas crediticios, a la utilización del crédito o importan la disminución directa o indirecta del costo del mismo. También reducen el costo de la capitalización necesaria para la inversión. Tal es el caso, entre todas ellas, de la derogación del impuesto que grava las hipotecas, las previsiones en materia de contrato de leasing, la simplificación y ampliación del régimen de las prendas sin desplazamiento o la facilitación de la trasmisión de las garantías reales que acceden a los títulos valores.

El impuesto a las hipotecas implica no sólo un costo accesorio al crédito, sino que además, en la medida de que el mismo rige sólo en relación a ciertos acreedores resulta en un factor de distorsión de la aplicación de los recursos y de la elección de los instrumentos de financiación existentes en el mercado para el inversor. Ambos elementos son contraproducentes en el marco de la inversión, por lo que se propicia la derogación del aludido impuesto.

Respecto al contrato de crédito de uso se han enfocado dos aspectos. El primero refiere a sus cargas tributarias, que desde la sanción de las Leyes Nros. 16.072 y 16.205 ha generado polémicas en nuestro medio. De este punto de vista el proyecto modifica el tratamiento tributario del contrato de crédito de uso hasta ahora vigente.

Dichas modificaciones apuntan a beneficiar a las empresas que resulten inversoras mediante esa modalidad de financiamiento, en tanto el contrato de crédito tenga un plazo no menor a tres años y siempre que los bienes objeto del contrato no sean vehículos no utilitarios.

Si se cumplen ambas hipótesis, toda la operación estará exenta del Impuesto al Valor Agregado.

En tales condiciones, la institución financiera acreditante tendrá derecho a un crédito por el Impuesto al Valor Agregado incluido en la adquisición de bienes, objeto de contratos de crédito exonerados.

El segundo aspecto relativo a la figura del crédito de uso que se modifica es el que concierne al régimen de las excepciones oponibles por el usuario incumplido frente a una demanda instaurada por el dador del bien para obtener la restitución del mismo. El régimen vigente ampara las excepciones de espera o quitas a partir del concordato o concurso homologado en beneficio del deudor, sin perjuicio de las esperas o quitas que conceda el demandante como tal. No es razonable amparar las excepciones de quita o espera cuando ellas no hayan sido conferidas por el propio actor, demandante, sino por las mayorías de acreedores del deudor concordatario. En definitiva, se entiende conveniente que el propietario del bien dado en crédito de uso se encuentre en una situación análoga a la de los acreedores prendarios, hipotecarios y privilegiados respecto del deudor que haya solicitado concurso civil o concordato (artículos 2.381 del Código Civil y 1.702 del Código de Comercio).

Respecto a las prendas sin desplazamiento, instrumento clásico de garantía crediticia, en particular en lo que concierne a la prenda sin desplazamiento que habilita la continuación de la actividad económica con la utilización por el deudor de la herramienta, máquina o elemento que prenda en seguridad del crédito que requiere para invertir en su actividad fabril o agraria, se entiende necesario eliminar las restricciones hoy vigentes para la misma permitiendo que ella sea utilizable en todo su potencial, facilitando con ello el acceso al crédito por parte de los agentes económicos de los sectores que así lo necesitan.

Otra incorporación de este proyecto de ley concierne a la facilitación de la circulación de las garantías que acceden a los títulos valores.

Nuevamente, la finalidad ínsita en la norma es facilitar el acceso al crédito y a los diversos mecanismos que lo instrumentan eliminando obstáculos jurídicos hoy vigentes. En el caso, ello se logra simplificando el régimen aplicable a la trasmisión de las garantías que respaldan los títulos valores. Señalemos, además, que la propuesta es consistente con la norma análoga que para los títulos valores objeto de oferta pública contiene el proyecto de ley de Mercado de Valores que hoy cuenta con media sanción parlamentaria.

Finalmente, dentro de las normas de aplicación general que contiene este proyecto de ley debemos referirnos a la modificación del régimen de la prescripción de las prestaciones debidas con motivos o a causa de relaciones de trabajo. El sentido de las modificaciones propuestas es el de corregir un elemento de extrema rigidez en las relaciones laborales, eliminando de esta forma el desestímulo a la utilización de la mano de obra que supone el régimen vigente. Se promueve entonces por este medio el aumento del empleo.

Saluda al Sr. Presidente con la mayor consideración.

Julio María Sanguinetti PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, **Luis A. Mosca, Alvaro Ramos, Federico Slinger, Carlos Gasparri, Ana Lía Piñeyrúa.**

PROYECTO DE LEY

CAPITULO I

Principios y garantías

Artículo 1º. - (Interés nacional). Declárese de interés nacional la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en territorio nacional.

Art. 2º. - (Igualdad). El régimen de admisión y tratamiento de las inversiones realizadas por inversores extranjeros será el mismo que el que se concede a los inversores nacionales.

Art. 3º. - (Requisitos). Las inversiones serán admitidas sin necesidad de autorización previa o registro.

Art. 4º. - (Tratamiento). El Estado garantizará un tratamiento justo a las inversiones, comprometiéndose a no perjudicar su gestión, mantenimiento, uso, goce o disposición a través de medidas injustificadas o discriminatorias.

No se establecerán requisitos de desempeño como condición para el establecimiento, la expansión o el mantenimiento de las inversiones, tales como la exigencia de compromisos de exportar mercaderías o la obligación de adquirir mercaderías o contratar servicios en el país.

Art. 5º. - (Libre Transferencia de capitales). El estado garantiza la libre transferencia al exterior, de capitales, utilidades, así como de otras sumas vinculadas con la inversión, la que se efectuará sin demora y en moneda de libre convertibilidad.

CAPITULO II

Régimen especial de promoción a la inversión

SECCION I

Ambito de aplicación y órganos competentes

Artículo 6º. - (Actividades y empresas promovidas). Podrán acceder al régimen de beneficios que establece este capítulo, las empresas cuyas actividades de inversión sean declaradas promovidas por el Poder Ejecutivo, de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley.

Las inversiones promovidas, serán aquellas que tengan relación con el mejoramiento de las condiciones de competitividad tanto en la producción de bienes como en la prestación de servicios.

La Declaratoria Promocional podrá recaer en empresas, grupos de empresas o sectores de actividad.

Art. 7º. - (Asesoramiento). A los efectos de otorgamiento de las franquicias previstas en el presente capítulo, el Poder Ejecutivo actuará asesorado por una Comisión de Aplicación, integrada por un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, que la coordinará, así como representantes del Ministerio de Industria, Energía y Minería, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y Oficina de Planeamiento y Presupuesto, pudiendo, en casos especiales, integrarse con miembros de otros Ministerios u organismos con competencia en el sector de actividad del solicitante.

En el caso de proyectos de inversión, la evaluación será realizada por el Ministerio a que corresponda el sector de actividad del solicitante.

La citada evaluación, que podrá ser realizada por los servicios del propio Ministerio sectorial de que se trate o contratarse a terceros con notoria solvencia técnica, será elevada a la Comisión a que se refiere el inciso primero, conjuntamente con un informe en el que se detallarán los beneficios que se entiende corresponde otorgar. La reglamentación fijará el plazo máximo en el cual cada Ministerio u organismo ante el que se haya planteado un proyecto de inversión deberá expedirse y remitir el proyecto a la Comisión de Aplicación.

La Comisión de Aplicación por su parte, teniendo en cuenta los lineamientos del Poder Ejecutivo en la materia, establecerá las correspondientes recomendaciones respecto al caso de que se trate. En la citada recomendación, de corresponder, se expresará además cuál será el Ministerio u organismo encargado del seguimiento de la ejecución del proyecto de inversión. Tal seguimiento podrá ser realizado por los servicios del Ministerio u organismo encomendado o contratado a terceros con notoria solvencia técnica.

Art. 8º. - (Uniformidad de procedimientos). Los procedimientos administrativos previstos en el artículo anterior, serán asimismo aplicables a los beneficios que se otorguen en el marco de los Decretos-Leyes Nº 14.178, de 28 de marzo de 1974 (de Promoción Industrial), y Nº 14.335, de 23 de diciembre de 1974 (de Turismo), y sus normas modificativas y complementarias. A tales efectos facúltase al Poder Ejecutivo a modificar los cometidos y funciones, o a reestructurar las Comisiones asesoras creadas en virtud de las referidas disposiciones.

SECCION II

Beneficios fiscales

Artículo 9º. - (Beneficios Fiscales). Se entenderán aplicables a las actividades de inversión declarada promovidas en virtud a lo dispuesto por el artículo 7º, las facultades conferidas al Poder Ejecutivo de otorgar los beneficios fiscales establecidos en el Decreto-Ley Nº 14.178, de 28 de marzo de 1974 y sus normas modificativas y complementarias.

No se incluye en la citada extensión de facultades, el otorgamiento de exoneraciones arancelarias que contravengan los compromisos asumidos por el país en el marco de los acuerdos del MERCOSUR.

Art. 10. - (Impuesto al Patrimonio). Si por aplicación de lo dispuesto en el artículo anterior, se otorgaran exoneraciones del Impuesto al Patrimonio, el Poder Ejecutivo queda facultado a considerar a los bienes objeto de la exención como activos gravados a efectos de la liquidación del tributo.

Art. 11. - (Diferimiento de rentas). Además de las franquicias a que refieren los artículos anteriores, el Poder Ejecutivo podrá autorizar, a los efectos del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, el diferimiento del 75% (setenta y cinco por ciento) de la renta neta fiscalmente ajustada, una vez deducidas las exoneradas por otras disposiciones, hasta la concurrencia con el monto invertido en el ejercicio al amparo de esta ley.

El monto diferido deberá computarse como gravado al quinto ejercicio siguiente, como máximo. Las rentas diferidas se actualizarán por la variación del índice de precios al por mayor de productos manufacturados nacionales elaborado por el Banco Central del Uruguay ocurrida en cada ejercicio. La reglamentación podrá establecer que a las rentas actualizadas se les agregue un interés de hasta el 3% (tres por ciento) efectivo anual capitalizable.

Para inversiones de ciclo prolongado y en áreas definidas, la reglamentación podrá otorgar este beneficio hasta por el 100% (cien por ciento) de la renta neta y prolongar el plazo del diferimiento hasta el décimo ejercicio posterior al de realización de la inversión.

El Poder Ejecutivo podrá, en todos los casos, requerir las garantías que entienda pertinentes a efectos de ampararse a este beneficio.

Art. 12. - (Cómputo de las rentas diferidas). Las rentas diferidas, sus actualizaciones e intereses, no se computarán como pasivo para el ajuste fiscal por inflación. Asimismo las referidas actualizaciones e intereses

no constituirán pérdida admitida a los efectos de la liquidación de los impuestos que gravan las rentas.

Art. 13. - (Rentas diferidas. Creación de reserva). El monto de las rentas diferidas de acuerdo a los artículos anteriores, sus actualizaciones e intereses, no podrá ser distribuido y deberá llevarse anualmente a una reserva hasta que se computen los montos diferidos, se liquide y se pague el impuesto respectivo.

La distribución de los importes por los conceptos referidos en el inciso anterior, en violación a lo preceptuado en este artículo hará caer el beneficio del diferimiento del pago del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio de pleno derecho, debiéndose las sanciones por mora correspondientes desde el vencimiento de la obligación original. La misma sanción se aplicará cuando habiéndose destinado la reserva a la capitalización, se efectúen con posterioridad reducciones o rescates de capital.

Si no pudiere constituir la totalidad de la reserva antedicha debido a la ausencia o insuficiencia de utilidades contables para crearla o ampliarla, el contribuyente se verá impedido de distribuir utilidades cualquiera sea su forma jurídica.

El beneficio de diferimiento de rentas no podrá utilizarse cuando no se haya cumplido con las obligaciones de creación o ampliación de reservas correspondientes a rentas diferidas en ejercicios anteriores, salvo en el caso previsto en el inciso precedente de este artículo.

Art. 14. - (Plazo para constitución de la reserva). Si el contribuyente no generase utilidades contables para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior por tres ejercicios seguidos, las rentas diferidas, sus actualizaciones e intereses, deberán ser computados como gravados dentro del referido tercer ejercicio. La reglamentación podrá reducir la presente limitación a uno o dos ejercicios.

Art. 15. - (Plazo para el diferimiento). El monto de las inversiones del ejercicio, que no pueda computarse a los efectos de este beneficio de diferimiento por ausencia o insuficiencia de renta neta fiscalmente ajustada del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio en el mismo ejercicio de realización de la inversión podrá computarse en los ejercicios siguientes. A tales efectos el plazo máximo será de diez ejercicios a partir de aquel en que se concretó la inversión, inclusive. El monto de dicha inversión se actualizará por la variación del Indice de Precios al por mayor de productos manufacturados nacionales elaborado por el Banco Central del Uruguay ocurrida entre el ejercicio de realización de la inversión y el de cierre del ejercicio de amparo al beneficio.

Los bienes que integren el monto de las inversiones amparadas al beneficio de diferimiento de rentas, podrán ser enajenados siempre que el impuesto correspondiente haya sido pago en su totalidad o se prestaran las garantías que determine la reglamentación.

Art. 16. - (Impuesto a las Trasmisiones Patrimoniales). Facúltase al Poder Ejecutivo a exonerar del Impuesto a las trasmisiones patrimoniales a los adquirentes de bienes inmuebles comprendidos en los proyectos de inversión amparados por la Declaratoria de Promoción a la que refiere el artículo 6º de la presente ley.

Art. 17. - (Escisión, fusión y transformación). Facúltase al Poder Ejecutivo a exonerar de los tributos que gravan las operaciones de escisión, fusión o transformación de sociedades, siempre que su principal objetivo sea el de expandir o fortalecer la empresa inversora amparada en la Declaratoria del artículo 6º de esta ley.

SECCION III

Régimen de especialización productiva

Artículo 18. - Créase un régimen de especialización, destinado a facilitar la reconversión de las empresas en el marco del proceso integración regional y su inserción en el contexto internacional.

De acuerdo a dicho régimen, las empresas podrán importar exoneradas del Impuesto Aduanero Unico a la Importación (IMADUNI) y de recargos, bienes originarios de los Estados Miembros del MERCOSUR, similares a aquéllos cuya producción discontinúan o reducen. Dicha exoneración estará sujeta al cumplimiento de un programa de exportación por parte de las beneficiarias.

Encomiéndase al Poder Ejecutivo la reglamentación del régimen que se crea y el otorgamiento, total o parcial, de la exoneración establecida en este artículo.

SECCION IV

Estabilidad jurídica

Artículo 19. - (Convenios Laborales y de Estabilidad Fiscal). Las empresas cuyos proyectos de inversión hubieran sido declarados promovidos por el Poder Ejecutivo, tendrán derecho a que la administración les otorgue convenios de estabilidad fiscal, quedando, además, autorizadas a celebrar convenios laborales en las condiciones establecidas por los artículos 21 y 22.

La vigencia de los citados convenios estará condicionada a que la empresa beneficiaria cumpla con las inversiones comprometidas en los períodos y montos que establezca la respectiva resolución.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social registrará los convenios laborales regulados en la presente Sección.

Art. 20. - (Convenios de estabilidad fiscal). El objeto de los convenios de estabilidad fiscal será asegurarle al inversor, respecto del giro amparado, el mantenimiento de:

A) las tasas del IRIC y del IRA.

B) los criterios de amortización de activos, el sistema de deducción de pérdidas fiscales de ejercicios anteriores y la forma de deducción de los gastos de organización y puesta en marcha.

C) las tasas, exoneraciones y sistemas de liquidación del Impuesto al Patrimonio.

El convenio estará referido a la situación vigente a la fecha de su otorgamiento. Su plazo será de cinco años, ampliable hasta quince años para inversiones de monto significativo y ciclo de maduración prolongado, según establezca la reglamentación en base a indicadores generales y objetivos.

Art. 21. - (Convenios laborales). Las empresas inversoras podrán celebrar convenios colectivos de trabajo, con las organizaciones representativas de sus trabajadores en los que se establezcan regímenes de horarios, descansos intermedios, descansos semanales, sumas para el mejor goce de las licencias y cómputo de las horas extras, diferentes en más o en menos a las dispuestas en previsiones legales, reglamentarias o resultantes de otros convenios colectivos, vigentes a la fecha de la celebración de los convenios a que refiere el presente artículo.

Art. 22. - (Limitación). Los convenios referidos en el artículo anterior no podrán transgredir los límites mínimos de protección previstos por los Convenios Internacionales de Trabajo ratificados por la República y vigentes.

Al vencimiento de aquellos convenios laborales caducarán todas sus disposiciones no resultando obligadas las partes por las mismas, excepto que las incorporaran expresamente en un nuevo convenio.

Art. 23. - (Solución de controversias). Toda controversia relativa a la interpretación o aplicación de la presente ley que se suscite entre el Estado y un inversor que hubiere obtenido del Poder Ejecutivo la Declaratoria Promocional, podrá ser sometida a elección del inversor a alguno de los siguientes procedimientos:

a) a los órganos jurisdiccionales competentes,

b) al arbitraje conforme a lo establecido en los artículos 480 a 502 del Código General del Proceso.

Cuando al inversor haya optado por someter la controversia a uno de los procedimientos previstos precedentemente la elección será definitiva.

Lo dispuesto en los párrafos precedentes será de aplicación con relación a los inversores extranjeros en caso de ausencia de tratado, protocolo o convención internacional en materia de solución de controversias, en vigor a la fecha de suscitarse las mismas.

CAPITULO III

Normas de aplicación general

SECCION I

Contrato de crédito de uso

Artículo 24. - Sustitúyese el artículo 45 de la Ley Nº 16.072, de 9 de octubre de 1989 en su actual redacción, por el siguiente:

"ARTICULO 45. - Las contraprestaciones resultantes de contratos de crédito de uso estarán exoneradas del Impuesto al Valor Agregado, siempre que se cumplan simultáneamente las siguientes condiciones:

a) Que el contrato tenga un plazo no menor a tres años.

b) Que los bienes objeto del contrato no sean vehículos no utilitarios.

En caso de que no se cumpla alguna de las condiciones establecidas en los apartados anteriores, el Impuesto al Valor Agregado se aplicará sobre la amortización financiera de la colocación, salvo que el bien objeto de la operación se encuentre exonerado por otras disposiciones.

La diferencia entre las prestaciones pactadas y la amortización financiera de la colocación y los reajustes de precio, estarán exentos del Impuesto al Valor Agregado, salvo que la operación estuviera pactada con quien no sea sujeto pasivo del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, el Impuesto a las Rentas Agropecuarias o el Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios".

Art. 25. - Sustitúyese el artículo 46 de la Ley Nº 16.072, de 9 de octubre de 1989, en su actual redacción, por el siguiente:

"ARTICULO 46. - Acuérdase a las instituciones acreditantes un crédito por el Impuesto al Valor Agregado

incluido en las adquisiciones de los bienes que sean objeto de contratos de crédito de uso, siempre que los citados contratos cumplan con las condiciones establecidas en el inciso primero del artículo anterior. El crédito se anulará cuando el contrato pierda la exoneración del Impuesto al Valor Agregado. El Poder Ejecutivo establecerá la forma y condiciones en que las instituciones acreditantes harán efectivo el crédito anteriormente indicado, o su pérdida cuando corresponda.

En caso de cancelaciones anticipadas que reduzcan el plazo a menos de tres años, el Impuesto al Valor Agregado deberá liquidarse de conformidad a lo establecido en el artículo 45 de la presente ley. En tales casos deberá abonarse dicho impuesto más el recargo mensual indemnizatorio a que hace referencia el inciso segundo del artículo 94 del Código Tributario.

En caso de rescisiones judiciales y homologadas judicialmente que signifiquen una reducción del plazo pactado a períodos de menos de tres años, se mantendrá la exoneración del Impuesto al Valor Agregado, aplicable a los contratos de más de tres años de plazo."

Art. 26. - Sustitúyese el artículo 32 de la Ley Nº 16.072, de 9 de octubre de 1989, con la redacción dada por la Ley Nº 16.205, de 6 de setiembre de 1991, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"ARTICULO 32. - El procedimiento para obtener la restitución forzada en los casos previstos en los artículos 27 y 29 de la presente ley, será el del proceso de entrega de la cosa. Sólo serán admitidas como excepciones: la de falsedad del instrumento en que se funda la acción; la falta de algunos de los requisitos esenciales para la validez de los contratos; pago o compensación de crédito líquido y exigible que se prueben por escritura pública o por documento privado emanado del actor; prescripción; caducidad; espera o quita concedidas por el demandante que se prueben por escritura pública o por documento privado emanado del actor; y la excepción de haberse ejercido válidamente alguna de las opciones previstas por el artículo 29 de la presente ley. Las excepciones inadmisibles serán rechazadas sin sustanciación (artículo 355.2 Código General del Proceso)."

Art. 27. - Estas normas se aplicarán a los contratos que se celebren a partir de la vigencia de la presente ley.

SECCION II

Disposiciones varias

Artículo 28. - (Impuesto Específico Interno). Sustitúyese el inciso 1º del numeral 11) del artículo 1º del Título 11 del Texto Ordenado 1991 por el siguiente:

"11) vehículos automotores, motos, motonetas y bicimotos; con motor diesel 30% (treinta por ciento); con motor propulsado por otros combustibles 25% (veinticinco por ciento). Exclúyense los vehículos de uso exclusivo en el ciclo productivo industrial o agropecuario, así como los marítimos o aéreos, destinados a actividades comerciales, industriales, de servicios o agropecuarias".

Art. 29. - (Impuesto a las hipotecas). Derógase el Impuesto a las hipotecas establecido por el artículo 7, de la Ley Nº 10.976, de 4 de diciembre de 1947 en su texto modificado por la Ley Nº 12.011, de 16 de octubre de 1953 y por el artículo 200 de la Ley Nº 13.728, de 17 de diciembre de 1968.

Art. 30. - (Prendas sin desplazamiento). Las prendas sin desplazamiento previstas en las Leyes Nº 5.649, de 21 de marzo de 1918, Nº 8.292 de 24 de octubre de 1928, Nº 12.367, de 8 de enero de 1957, y artículos 58 y siguientes de la Ley Nº 15.939, de 28 de diciembre de 1987, podrán constituirse a favor de cualquier acreedor para garantizar todo tipo de obligaciones, del propietario del bien que se da en prenda o de terceros.

Art. 31. - (Prescripción). Sustitúyense los artículos 2º y 3º de la Ley Nº 15.837, de 28 de octubre de 1986 por el siguiente: las acciones originadas en las relaciones de trabajo prescriben al año a partir del día siguiente a aquel en que cesó la vinculación laboral en que se funda. La sola presentación del trabajador ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social solicitando la audiencia de conciliación prevista en el artículo 10 del Decreto-Ley Nº 14.188, de 5 de abril de 1974, interrumpirá la prescripción.

En ningún caso podrán reclamarse prestaciones laborales que se hubieran hecho exigibles con más de dos años de anticipación a la fecha en que se inicie la reclamación judicial pertinente.

Art. 32. - (Aplicabilidad). El régimen de prescripción establecido en el artículo anterior se aplicará asimismo a las relaciones laborales vigentes.

Art. 33. - (Trasmisión de títulos valores y facilitación de la circulación de las garantías que les acceden). Agrégase al artículo 10 del Decreto-Ley Nº 14.701, de fecha 12 de setiembre de 1977: "Los derechos emergentes de las garantías reales o personales que accedan a un título valor, se transferirán de pleno derecho por la sola trasmisión del título valor sin necesidad de inscripción alguna. Para la trasmisión de garantías que respaldan títulos valores objeto de oferta pública se estará a lo que disponga la legislación específica en la materia.

Las garantías reales que se constituyan para asegurar el cumplimiento de obligaciones cartulares se ins-

cribirán en los Registros Públicos correspondientes individualizando solamente el título valor garantizado, su emisor, objeto, monto, vencimiento, o demás elementos que correspondan a su naturaleza. A los efectos de la referida inscripción registral no será necesario identificar a los sucesivos tenedores del título garantizado.

Las garantías se cancelarán por declaración unilateral del deudor y la exhibición del título valor. En defecto de la exhibición del título, para obtener la cancelación de la garantía deberá acreditarse ante el Registro, o ante el depositario en su caso, la consignación judicial de los importes sin requerirse previa oblación".

Art. 34. - (Derogaciones). Derógase la Ley Nº 15.837, de 28 de octubre de 1986, y los Decretos Leyes Nº 14.179, de 28 de marzo de 1974 y Nº 14.244, de 26 de julio de 1974.

Julio María Sanguinetti PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, **Luis A. Mosca, Alvaro Ramos, Federico Slinger, Carlos Gasparri, Ana Lía Piñeyrúa".**

SEÑOR PRESIDENTE. - Léase el proyecto.

(Se lee)

-En discusión general.

Tiene la palabra el Miembro Informante, señor Senador Fernández Faingold.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD. - Finalmente llega a la consideración del Cuerpo este proyecto de promoción y protección de inversiones nacionales y extranjeras en el territorio nacional, que durante muchísimos meses ha estado a estudio de la Comisión de Hacienda integrada con miembros de la de Industria y Energía.

El trámite del proyecto fue interesante. El Poder Ejecutivo elevó una propuesta, ésta fue considerada y recibimos a todas las partes interesadas. Como consecuencia de las discusiones sostenidas en la Comisión, se presentó un proyecto sustitutivo por parte del señor Senador Batlle. Luego de conversaciones con el Poder Ejecutivo en la propia Comisión, dicho Poder elevó un proyecto sustitutivo que recoge una buena parte de los comentarios y sugerencias realizadas y algunos de los elementos del proyecto sustitutivo presentado por el señor Senador Batlle, llegándose así al texto que hoy tiene a consideración el Senado.

Muchas de estas discusiones tienen que ver con lo que fue el planteamiento básico que realizaron el señor Ministro de Economía y Finanzas y el Poder Ejecutivo cuando se inició el tratamiento del proyecto en la Comisión. En aquella circunstancia, el señor Ministro señaló que sólo con la aprobación de ese proyecto no era posible esperar un aumento dramático en las inversiones nacionales y extranjeras en el territorio nacional. Esto se debe, en parte, a que hoy existe una gran competencia en el mundo para atraer inversiones, la que es producto de la globalización y del desarrollo de bloques regionales que, de alguna forma, han permitido que un potencial inversor explore más, tenga menos temores de ir a regiones remotas del mundo y, en definitiva, piense cada vez más en la inversión como una decisión puntual y no necesariamente eterna.

Cuando el señor Ministro de Economía y Finanzas presentó el proyecto para desarrollar este concepto al que hago referencia, transmitió a la Comisión que hoy se trata de examinar en conjunto lo que se ha dado en denominar el clima de inversiones que hay en un país, para determinar hasta qué punto puede desarrollarse el interés de parte de los inversores de ese Estado, o de naciones extranjeras, para colocar su dinero en emprendimientos productivos de cualquier naturaleza, ya que estamos hablando de inversiones de este tipo. En ese sentido -lo dijo el señor Ministro y además esto hoy es parte de las discusiones internacionales sobre el asunto- intervienen una cantidad de factores en la decisión. En primer lugar los económicos y los de infraestructura. Antes de decidir la realización de inversiones en un país, un inversionista examina la situación económica y la infraestructura desde el punto de vista de la estabilidad macroeconómica, de la libertad para la entrada y salida de capitales, de la existencia de una infraestructura adecuada para el desarrollo de su emprendimiento productivo, sea industrial o de servicios, la naturaleza y calidad de las comunicaciones con que cuenta, así como la calificación que ese país merece teniendo en cuenta el riesgo que significa para los inversionistas, según sea calificado por empresas especializadas de orden internacional.

Pero estos elementos, que han estado presentes durante mucho tiempo, no son hoy los únicos que determinan la decisión de invertir o no, porque también hay factores de naturaleza social. En un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo se señala que, contrariamente a lo que era una especie de mito histórico, en la medida en que los inversionistas quieren tener la certeza de que el clima de inversiones en el que se insertan les da libertad para mantener o modificar sus decisiones, miran con cuidado los elementos de integración social y de ausencia de conflictos que haya en los distintos territorios donde pueden hacer sus inversiones.

Están examinando la calificación de los recursos humanos que tiene ese país y los niveles educativos generales de la gente, porque saben que la productividad -que hoy es un elemento esencial para garantizar la capacidad de competencia de las empresas- está estrechamente asociada, no solamente a las capacidades técnicas de los trabajadores de esa nación, sino también a sus niveles generales de educación.

También tienen en cuenta la seguridad, es decir, las condiciones de existencia y de convivencia de la sociedad donde van a insertar sus inversiones. Asimismo, miran las relaciones laborales y examinan de qué forma y hasta qué punto éstas se corresponden con las de los otros territorios donde es posible establecer sus emprendimientos.

Además, señor Presidente, tienen especialmente en cuenta cuestiones de tipo institucional. Miran la seguridad jurídica y la existencia de un estado de derecho, aspectos a los cuales, según el Banco Interamericano de Desarrollo, asignan una capital importancia, de la misma manera que se la adjudican al funcionamiento de la Justicia y a los niveles de corrupción prevalentes en la estructura institucional del país. O sea que analizan la existencia de un marco legal adecuado para la inversión y se fijan en la estabilidad política. En definitiva, señor Presidente, hacen una especie de juicio sobre la confianza que pueden generar las distintas opciones de inversión que tienen en el mundo que, por cierto, hoy son prácticamente infinitas.

Como se relataba recientemente en una revista de circulación internacional, una empresa fabricante de calzado deportivo que se había instalado y estaba produciendo millones de pares en un país asiático -concretamente, en Tailandia- frente a una oferta realizada por el Gobierno de Vietnam, que bajaba de U$S 30 a U$S 28 mensuales los salarios, desmanteló su organización en prácticamente 72 horas y trasladó su inversión y su operación a ese país.

En este contexto, señor Presidente, el proyecto de ley que estamos examinando -y que consideramos que, en su justa dimensión, es importante- solamente atiende algunos aspectos. En particular, busca crear un marco adecuado, reuniendo normas preexistentes, estableciendo otras y ordenando las disposiciones del país, lo que constituye un aspecto de la institucionalidad. Nuestra expectativa es que, sumado a otros aspectos de la institucionalidad uruguaya, del desarrollo de nuestra economía y de las condiciones sociales de nuestro país, sea un elemento más que favorezca el éxito de nuestra concurrencia o competencia para obtener inversiones, no solamente extranjeras, sino también de uruguayos que, como los ciudadanos de otros países del mundo, tienen la opción de invertir dentro o fuera de su país.

En definitiva, señor Presidente, este proyecto de ley tiene el carácter de ordenador de diversas normas y persigue varios fines.

En primer lugar, esta iniciativa persigue la finalidad de entregarnos un conjunto de instrumentos equilibrados, ajustados a la situación fiscal y a la orientación general de la política. Hay países que han desarrollado marcos para la inversión -dentro de las normas de la Organización Mundial del Comercio- mucho más proactivos, más favorecedores y con capacidad para apoyar en forma directa y activa -tal vez, mucho más que nosotros- inversiones concretas. Esto se lleva a cabo, señor Presidente, a partir de la disponibilidad de recursos y de situaciones fiscales distintas a la nuestra.

En segundo término, este proyecto de ley mantiene lo que ha sido una tradición en el Uruguay en cuanto a la existencia de criterios de flexibilidad, materializados en el mantenimiento de facultades que se le otorgan al Poder Ejecutivo para establecer determinados beneficios fiscales, o de otra naturaleza, en función de los méritos de la iniciativa en cuestión.

En tercer lugar, con esto se pretende ordenar, actualizar y mejorar normas preexistentes de carácter regulatorio, desde el Decreto-Ley Nº 14.178 -que viene actuando como marco para la promoción de inversiones desde 1974- hasta otras normas posteriores; es decir que en esta iniciativa quedan ordenadas -a nuestro juicio, en forma clara- e insertadas en una política general de promoción.

Asimismo, señor Presidente, este proyecto de ley pretende atender nuevas demandas que no estaban presentes en 1974 y que han surgido, tanto de la iniciativa del Poder Ejecutivo, como de las negociaciones en la propia Comisión. Me refiero, concretamente, a una demanda que surge del proyecto original del Poder Ejecutivo -que se mantiene- en materia de especialización productiva, que es un aspecto que consideramos absolutamente esencial por cuanto creemos que es un elemento imprescindible en lo que tiene que ver con el apoyo a la reconversión productiva de las empresas. Pero también, señor Presidente, refiere a inversiones de carácter especial -y sobre ellas contiene normas concretas- como puede serlo una que contribuya a la descentralización productiva del país, o una inversión especial que, por su monto y naturaleza, resulte de particular interés retener, aún compitiendo en condiciones especiales con nuestros socios del MERCOSUR.

Esta iniciativa también pone a punto varias disposiciones para mejorar la utilización del crédito como un elemento de apoyo al proceso de inversiones, en particular -aunque no exclusivamente- en lo que tiene que ver con el crédito de uso, conocido como “leasing”.

Finalmente, se pretende que esta ley, una vez aprobada, constituya un elemento -y eso explica, en alguna medida, una parte de su estructura- promocional en sí mismo, y que sea una herramienta con la cual el Uruguay, a través de sus instituciones dentro y fuera del país, pueda incentivar el interés de invertir en él.

Señor Presidente: quiero hacer algunas referencias muy breves sobre la inversión en el Uruguay.

Desde 1990, la inversión viene creciendo en aproximadamente un 10,5% acumulativo anual, y esto se compone con un incremento del orden de casi el 16% anual en incorporación de maquinaria nueva y equipos, y con otro de alrededor del 5% en el rubro construcción. En la medida en que la tasa de crecimiento demográfico en el Uruguay es baja -es del orden del 0,6%- la inversión per cápita muestra un ritmo de crecimiento bastante alto en la última década en comparación con el crecimiento histórico e, incluso, con el de inversión per cápita en otros países. En los últimos 10 años, la inversión por habitante en el Uruguay aumentó a un ritmo anual de 6,3%, mientras que el MERCOSUR, en ese mismo período, no registraba ningún crecimiento o, más bien, tenía un decrecimiento del 0,2% anual. Si en lugar de tomar 10 años, tomamos períodos más cortos -donde mejora el desempeño de Argentina y Brasil- vemos tasas -repito, per cápita- del orden del 4.1% en los últimos seis años para el MERCOSUR, y un nivel históri-

camente alto, del 11,1% anual para el Uruguay. Vale decir que esta tasa supera incluso a la de Chile, que crece a un 7,4% en ese período de seis años, y a un 9,9% en los últimos diez.

Las importaciones de bienes de capital son un indicador directo de la evolución de la inversión. En 1996, las compras de bienes de capital al resto del mundo aumentaron un 10.1% en dólares y en los primeros seis meses de 1997 es del orden del 24.8%. Al final de la década pasada -para expresarlo en otros términos- las importaciones de bienes de capital fueron algo más de U$S 150:000.000 anuales, mientras que para los doce meses que culminan en junio de 1997, ese registro alcanzó la cifra de U$S 662:000.000. Desde fin de la década pasada hasta 1997 prácticamente se cuadruplica el nivel de compras de bienes de capital al resto del mundo.

Además, esta importación es diversificada, no concentrada en un área, con la consiguiente reducción de riesgos, con tasas muy diferentes y en algunos casos realmente extraordinarias. Cabe tener presente que en 1996 el aumento de las importaciones de bienes de capital en maquinaria agrícola llegó a registros del orden del 55%; en el caso de tractores, al 61%; en máquinas para secado, del 68%; en maquinaria para la industria de alimentos y bebidas, del 87%; en la industria del plástico, del 81% y en computadoras, del 27%.

En los últimos treinta meses -quizás en menos tiempo, porque estamos considerando el lapso transcurrido desde abril de 1995- el Estado uruguayo está fortaleciendo la competitividad de los sectores productivos y estimulando la inversión mediante transferencias al sector privado con ese fin en el orden de los U$S 250:000.000 anuales. Precisamente, el Parlamento votó, en abril de 1995, un conjunto de medidas entre las cuales podemos citar la reducción de los aportes patronales al Banco de Previsión Social, lo que representa, aproximadamente, U$S 45:000.000 anuales. Recordemos que se cambió el IMESI por el IVA en el caso de la energía, lo que ha reportado U$S 26:000.000 anuales. Podemos citar otros casos, como U$S 40:000.000 anuales por prefinanciación de exportaciones; U$S 91:000.000 anuales por devolución de tributos a exportadores; la reducción de las tasas del Banco de la República y del LATU por cifras que se ubican en el entorno de los U$S 60:000.000; U$S 12:000.000 de incentivos forestales y U$S 35:000.000 de inversiones directas en el sector turístico.

En el mismo plazo, señor Presidente, el Producto Bruto Interno mantiene su tendencia y viene creciendo a razón de 3.2% por habitante y por año; en el orden del 3.8% en términos globales. Esta tasa del 3.2% anual, que corresponde al período que va de 1985 a la fecha, representa un crecimiento importante, o sea, duplicar el ingreso por habitante cada 22 años, y esa es la tasa que hemos mantenido como país desde 1985 hasta la fecha. Sin embargo, en el corto plazo, así como tuvimos una recesión en el año 1985 con una caída del PBI del 2.4%, debemos reconocer que en el segundo trimestre de 1997 -por esa razón hacía referencia al corto plazo- el crecimiento del PBI era de un 9.2% con respecto al mismo período del año anterior. En 1996, dicho crecimiento fue del 5% y es muy factible, a esta altura del año, que se repita -quizás mejorándolo- ese hecho del año pasado.

En suma, señor Presidente, es en un contexto regional de salvaje competencia por inversiones, en un contexto nacional de crecimiento de las inversiones per capita en los últimos años, particularmente en la última década, en un contexto de crecimiento de importaciones de bienes de capital asociado claramente a la reconversión productiva de empresas en sectores importantes de la producción del Uruguay, que el Ministerio de Economía y Finanzas nos entrega un proyecto de ley y nos dice que no va a resultar en una alteración fundamental de lo que hemos venido describiendo, pero sí va a significar un elemento adicional necesario, no suficiente en sí mismo, pero que a esta altura es un instrumento frente a cuya producción estábamos morosos en el país, que va a ordenar las normas y a introducir algunos elementos interesantes en el tema de las inversiones en el país.

Voy a hacer una descripción breve del contenido de este proyecto de ley porque a partir de las consideraciones que he realizado me parece importante que se entienda su lógica, que surge de la interacción de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y de discusiones trascendentes a nivel de la Comisión de Hacienda con distintos actores sociales.

El proyecto de ley tiene cuatro Capítulos. El primero, de Principios y Garantías. El segundo, refiere a estímulos de orden general para la inversión, lo que constituye una novedad que se introduce en esta iniciativa a partir de las discusiones y negociaciones que se han mantenido durante todo este tiempo -cabe aclarar que se trata de estímulos de orden general, es decir, que se amplian en forma automática y general para la inversión en la medida en que se cumplan ciertas condiciones previstas en el proyecto de ley- y consta de dos Secciones, una referida al ámbito de aplicación y otra a los beneficios fiscales específicos. El tercero, refiere a estímulos en inversiones específicas y consta de cuatro Secciones: una primera relacionada con el ámbito de aplicación y órganos competentes, una segunda relativa a beneficios fiscales, una tercera de especialización productiva -que es una sección especial en esta materia- y una cuarta de estabilidad jurídica. Finalmente, el cuarto Capítulo contiene una primera Sección con las normas a que hacíamos referencia sobre contratos de crédito de uso y una segunda, con un conjunto de disposiciones varias entre las cuales hay otras que atañen al crédito y a su facilitación dentro del proceso de inversión.

En un recorrido muy somero, el Capítulo I refiere a Principios y Garantías. Muchas veces la Comisión se preguntó por qué se sentía la necesidad de incluir un Capítulo de esta naturaleza, que en varios de sus artículos recoge principios y garantías que ya están contenidos en el ordenamiento jurídico uruguayo. Al respecto, recordemos lo que señalaba hace un momento: uno de los propósitos de este proyecto, una vez que se apruebe, es que la ley en sí misma constituya un elemento promocional. Es importante que un potencial inversor en el Uruguay, pero también en el exterior, pueda tener en un sólo

texto lo que representa un compromiso serio para el país. En este primer Capítulo se especifican principios y garantías que preexisten a este proyecto de ley, pero es bueno incluirlos todos juntos.

El artículo 1º declara de interés nacional la promoción y protección de inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional. El artículo 2º establece la igualdad de condiciones para la admisión y tratamiento de las inversiones extranjeras y nacionales. El artículo 3º indica que no habrá requisitos de autorización o registro para la admisión de las inversiones. El artículo 4º garantiza un tratamiento justo de las inversiones, comprometiendo no perjudicar su instalación, su gestión, mantenimiento, uso, goce o disposición a través de medidas injustificadas o discriminatorias. El artículo 5º reitera la garantía existente en materia de libre transferencia de capitales.

El Capítulo II, señor Presidente, en su primera Sección entra en materia. Refiere al ámbito de aplicación de estos estímulos de orden general a que hacíamos referencia, que no venían incluidos como tales y separados en el primer proyecto del Poder Ejecutivo. Su inclusión en este proyecto final es producto de esa discusión y acercamiento de posiciones efectuado por la Comisión Integrada con el Poder Ejecutivo.

En definitiva, lo que hace el artículo 6º -primero de esta Sección- es establecer quiénes son los beneficiarios de estas franquicias y los define como los contribuyentes al IRIC, al IRA y al Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios que realicen actividades industriales y agropecuarias, con lo cual en este proyecto se amplía el concepto de inversiones que venía manejándose en la norma tradicional, es decir, la Nº 14.178.

Además, establece lo que señalaba hace unos minutos, que los beneficios que fija el Capítulo como automáticos se extienden a todos los sujetos a los que hace referencia este mismo artículo, sin necesidad de decisiones especiales.

El artículo 7º, señor Presidente, define qué se entiende como inversiones y fija el alcance objetivo de estas normas de carácter general. Al respecto, establece cinco rubros que luego distingue en materia de aplicación de beneficios: los bienes muebles destinados directamente al ciclo productivo y los equipos para el procesamiento electrónico de datos; las mejoras fijas afectadas a las actividades industriales y agropecuarias; los bienes inmateriales, tales como marcas, patentes y modelos industriales, etcétera, y, en el literal e) menciona otros bienes, procedimientos o inversiones que incorporen innovación tecnológica y supongan transferencia de tecnología a criterio del Poder Ejecutivo.

En definitiva, esto es lo que implica el concepto de inversiones para este proyecto: la adquisición de estos bienes destinados a integrar el activo fijo o intangible de las empresas. Con respecto a esto, señor Presidente, la Sección II, de Beneficios Fiscales, hace una distinción, diciendo en el artículo 8º que a los primeros dos rubros, es decir, bienes muebles destinados directamente al ciclo productivo y equipos para el procesamiento electrónico de datos, se les otorgará, con carácter general, exoneración del Impuesto al Patrimonio en la medida en que hayan sido adquiridos a partir de la vigencia de esta ley. A su vez, establece que estos bienes se considerarán activos gravados a los efectos de la deducción de los pasivos.

También establece para estos dos mismos renglones la exoneración del IVA y del IMESI en caso de importación y la devolución del IVA en caso de su adquisición en plaza. Reitero que el artículo 8º otorga a los sujetos a los que refiere el artículo 6º, o sea, a todos los contribuyentes al IRIC, al IRA y al Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios que realicen actividades industriales y agropecuarias, los beneficios establecidos en el mismo, en relación con el artículo 6º.

En el artículo 9º no se hace un otorgamiento de carácter genérico, automático o total, sino que se faculta al Poder Ejecutivo a otorgar -en forma general y sin necesidad de un proyecto de inversión- a todos los sujetos definidos en el artículo 6º otros beneficios.

En relación con el Impuesto al Patrimonio, la facultad llega a su exoneración, en las mismas condiciones establecidas en el artículo anterior, pero para los bienes fijados en los tres literales siguientes, es decir, las mejoras fijas, los bienes inmateriales y otros bienes y procedimientos que incorporan tecnología, etcétera. En realidad, aquí la exoneración se encara como una facultad del Poder Ejecutivo. Igualmente, se faculta al Poder Ejecutivo a establecer un régimen de depreciación acelerada para todos los bienes incluidos en el artículo 7º a los efectos del IRIC, del IRA y del Impuesto al Patrimonio.

El artículo 10, que refiere a estos beneficios fiscales, además de lo establecido en la Ley Nº 16.697, faculta al Poder Ejecutivo a disminuir hasta tres puntos adicionales la alícuota de aportes patronales a la Seguridad Social.

Así como este Capítulo refería a estímulos de orden general para la inversión, el Capítulo III trata sobre inversiones específicas y establece dos tipos de actividades y empresas promovidas. El primero alude a empresas cuyos proyectos de inversión hayan sido declarados promovidos por el Poder Ejecutivo de acuerdo con lo que establece esta ley y el segundo, son las de carácter sectorial, es decir, por el conjunto de emprendimientos conducentes a producir, comercializar o prestar determinados bienes o servicios. Con esto, además de la generalización implícita en el Capítulo II, se incorpora la posibilidad de incentivar en forma específica, ya no sólo a empresas sino también a sectores enteros de actividad.

Luego de una muy fructífera discusión en la Comisión, se plantea, con respecto al artículo 11, un conjunto de criterios de selectividad, o sea, criterios relativos a determinadas condiciones que deben reunir las empresas o sectores para la declaración de promociones. En este caso, se establecen seis criterios, de los cuales cuatro estaban incluidos en la Ley Nº 14.178,

agregándose dos. Los que ya estaban contenidos refieren a la incorporación del progreso técnico para mejorar la competitividad, al aumento y diversificación de las exportaciones -en particular, las que incorporen mayor valor agregado nacional-, la generación directa o indirecta de empleo productivo y aquellas que faciliten la integración productiva, incorporando valor agregado nacional en los distintos eslabones de la cadena productiva. A estos se agregan aquellos que fomenten las actividades de micro y pequeñas empresas, reconociendo explícitamente una capacidad efectiva de innovación tecnológica y de generación de empleo productivo, teniendo en cuenta el grado en que contribuyan a la descentralización geográfica y se orienten a actividades industriales, agroindustriales y de servicios, con una utilización significativa de mano de obra e insumos locales.

Por su parte, el artículo 12 establece de qué manera va a proceder el Poder Ejecutivo; fija una Comisión de Aplicación integrada y presidida por el Ministerio de Economía y Finanzas, por los Ministerios de Industria, Energía y Minería, de Ganadería, Agricultura y Pesca y de Trabajo y Seguridad Social -que se agregó en la Comisión- y también por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Comisión de Descentralización prevista en el artículo 230 de la Constitución de la República. Esta norma refiere al mecanismo y formas de operación de esta Comisión de Aplicación, que será la que asesore al Poder Ejecutivo.

A su vez, el artículo 13 extiende los cometidos y funcionamiento de esta Comisión a la aplicación directa de la Ley Nº 14.178, sustituyendo los mecanismos allí previstos, estableciendo la uniformidad de procedimientos y facultando al Poder Ejecutivo a modificar cometidos y funciones de las Comisiones Asesoras creadas en el marco, tanto de la Ley Nº 14.178 como de la Nº 14.335, referida a la promoción de inversiones en el ámbito de turismo. Este Capítulo también incluye, señor Presidente, una disposición específica referida a garantías, por lo cual el Poder Ejecutivo -dicho en blanco y negro- podrá requerir de los beneficiarios de las franquicias otorgadas las garantías pertinentes, sin perjuicio de exigir, cuando corresponda, tributos, multas y recargos.

Por otro lado, la Sección II establece cuáles son los beneficios que pueden aplicarse a estas actividades y empresas promovidas, tanto a través de proyectos de inversión, como las de carácter sectorial. En definitiva, lo que aquí se plantea es, en primer lugar, que el Poder Ejecutivo podrá utilizar las amplísimas -son prácticamente totales- facultades que le confiere el Decreto-Ley Nº 14.178, estableciéndose como excepción a esta extensión de facultades cualquier tipo de exoneración arancelaria que pueda contravenir los compromisos asumidos por el país en el marco del MERCOSUR.

El artículo 16 agrega dos tipos de situaciones especialmente beneficiadas. Una de ellas, también orientada a la descentralización, trata en particular de señalar que los emprendimientos o las inversiones realizadas fuera de Montevideo, recibirán beneficios superiores en plazo o cuantía a los otorgados en proyectos equivalentes o actividades similares radicadas en la capital. Asimismo, también se establece como una situación especialmente beneficiada la de los emprendimientos de gran porte. Aquí se establecen $ 500:000.000, reajustables de acuerdo a la variación del IPC, como un umbral que permite establecer beneficios y consideraciones especiales en materia de declaración y promoción de este tipo de proyectos.

Finalmente, en esta Sección de beneficios fiscales queda sentado que si por aplicación de lo dispuesto en el presente Capítulo se otorgan exoneraciones del Impuesto al Patrimonio, los bienes objeto de la exención se considerarán activos gravados a los efectos del cálculo del pasivo computable para la determinación del patrimonio gravado.

Por su parte, la Sección III refiere, en un solo artículo, al régimen de especialización productiva. Quizás esta sea la parte del proyecto a la cual la Comisión dedicó más tiempo y discusión. En particular, lo que hace el proyecto de ley es establecer un régimen a término, de aceleración de la adecuación prevista en el MERCOSUR -que concluirá cuando termine el proceso de adecuación, es decir que tiene un término fijo- y está dirigido a apoyar especialmente aquellas empresas que tomen la decisión de reconvertirse a partir de estrategias de especialización productiva.

La operación prevista, señor Presidente, para este mecanismo que aquí se propone es la de permitir que aquellas empresas que reducen la cantidad de productos con el propósito de especializarse puedan, durante este período, y acotadas algunas condiciones, sustituir lo que dejan de producir por importaciones de igual naturaleza, con igual destino y por el monto de lo que dejan de producir en relación al MERCOSUR, como si el proceso de adecuación ya estuviese concluido. Para poder acceder a beneficios de este tipo -que, de cualquier manera, son facultativos del Poder Ejecutivo- se plantean algunos condicionamientos. El primero de ellos señala que la exoneración deberá estar sujeta al cumplimiento de un programa de exportación por parte de las beneficiarias. Quiere decir que cuando el artículo 18 le encomienda al Poder Ejecutivo la reglamentación del régimen de especialización productiva, establece que esto se debe realizar de acuerdo con las siguientes bases. La primera es que la empresa que se especializa, deja de producir y pretende sustituir esto por importaciones, deberá presentar un proyecto de aumento de exportaciones de otros bienes. Este beneficio a otorgarse estará, de alguna manera, ligado a la aceptación de este proyecto de aumento de las exportaciones.

La segunda base que tendrá que tomar en cuenta el Poder Ejecutivo tiene que ver con el monto máximo por el cual se podrá importar bienes de la misma naturaleza con el mismo destino económico de aquéllos cuya producción se reduce. A este respecto, el monto máximo quedará determinado por el monto de lo que se deja de producir, de forma de no introducir distorsiones en el mercado.

Finalmente, como tercera base se establece que las empresas que quieran acogerse a los beneficios previstos en este

régimen, deberán someter el Proyecto de Reconversión Productiva a consideración de la Comisión de Aplicación, órgano que se crea con este propósito.

La Sección IV de este Capítulo III sustituye una propuesta original del Poder Ejecutivo que planteaba la creación de estos convenios de estabilidad fiscal. Se trata de una redacción a la que se llega después de una negociación con el Ministerio correspondiente y con los propios miembros de la Comisión. La misma establece que el Estado, bajo responsabilidad de daños y perjuicios, asegura a los inversores amparados a los regímenes establecidos en la presente ley y por los plazos establecidos en cada caso, las exoneraciones tributarias, beneficios y derechos que esta ley les acuerda, en sustitución del régimen que venía previsto en el primer proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo.

Seguidamente, el Capítulo IV refiere en particular al contrato de crédito de uso e introduce algunas modificaciones al régimen, dirigidas a facilitarlo por la vía de una modificación de las condiciones tributarias que venían siendo de aplicación. Este Capítulo, que comprende los artículos 20 a 24, establece -precisamente en el último- que las normas a que refieren los artículos 20 a 23 se aplicarán a los contratos que se celebren a partir de la vigencia de la presente ley, es decir que no son retroactivos. Concretamente, el artículo 20 plantea una modificación de la normativa vigente ya que a través del artículo 45 de la Ley Nº 16.072, de 9 de octubre de 1989, plantea la exoneración del IVA a las contraprestaciones resultantes de contratos de crédito de uso, en la medida en que se cumplan simultáneamente tres condiciones. En este aspecto también hay una modificación frente a lo enviado por el Poder Ejecutivo. El primer requisito exige que el contrato tenga un plazo no menor a tres años; el segundo, que los bienes objeto del contrato no sean vehículos no utilitarios, ni bienes muebles destinados a la casa-habitación y el tercero, que el usuario sea sujeto pasivo del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, Impuesto a las Rentas Agropecuarias o Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios. Esto se hace con la idea de que no sustituya al crédito, sino que se transforme en un instrumento separado y pensado para estimular, junto con otros, la utilización de distintas opciones de crédito, para quienes estén planteando efectuar inversiones en el país.

Por su parte, el artículo 21, señor Presidente, establece condiciones para otorgar créditos por el IVA para las instituciones acreditantes.

Asimismo, el artículo 22 refiere a la restitución forzada de la cosa y a la mora, estableciendo que dicha restitución forzada de la cosa por falta de pago de las cuotas periódicas estipuladas, no podrá requerirse sino cuando el usuario cayere en mora en el pago de dos cuotas consecutivas, si fueren por períodos no mayores de un mes y de una cuota en los demás casos.

Finalmente, el artículo 23 refiere a los procedimientos para obtener la restitución forzada en los casos previstos en la Ley Nº 16.072. Los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas insistieron en que mediante estas modificaciones, el "leasing" o contrato de crédito de uso recuperaría la vitalidad que había perdido en virtud de las sucesivas correcciones aplicadas a la normativa original, que fue largamente superada por la utilización del instrumento para fines diferentes a los originalmente previstos.

La Sección II incluye distintas normas. Por ejemplo, el artículo 25 refiere a la solución de controversias que permite que toda controversia relativa a la interpretación o aplicación de esta iniciativa que se suscite entre el Estado y un inversor que hubiere obtenido del Poder Ejecutivo la Declaratoria Promocional, podrá ser sometida a elección del inversor a alguno de los siguientes procedimientos; y menciona a los órganos jurisdiccionales competentes y al arbitraje según lo dispuesto por los artículos 480 a 502 del Código General del Proceso. Esta fue una de las normas más polémicas y no profundizo en ella en el entendido de que seguramente no faltará oportunidad de hacerlo en Sala.

El artículo 26 faculta al Poder Ejecutivo a exonerar del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto a las Trasmisiones Patrimoniales a las fusiones, escisiones y transformaciones de sociedades, estableciendo una condicionante que es la que faltaba y que había impedido hacer una interpretación distinta de la norma vigente. En este caso, la condicionante fijada consiste en que estas fusiones, escisiones y transformaciones de sociedades permitan expandir o fortalecer a la empresa solicitante. En caso de ejercerse esa facultad, no será exigible la escritura pública para la transferencia de bienes, derechos, obligaciones o gravámenes comprendidos en la trasmisión patrimonial.

En el artículo 27 se propone la derogación del Impuesto a las Hipotecas.

El artículo 28 extiende la posibilidad de constituir a favor de cualquier acreedor las prendas sin desplazamiento, con lo cual se elimina una discriminación inconveniente.

El artículo 29 reduce el plazo para la prescripción de las acciones originadas en las relaciones de trabajo, que pasa a ser de un año a partir del cese de la vinculación laboral. De todas maneras, se mantiene el criterio de que la presentación del trabajador ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social solicitando la audiencia de conciliación interrumpe la prescripción, pero estableciéndose también que en ningún caso podrán reclamarse prestaciones laborales exigibles con más de dos años de anticipación a la fecha en que se inicie la reclamación judicial pertinente.

El artículo 30 dispone que este régimen de prescripción que se propone modificar se aplicará a las relaciones laborales vigentes al momento de aprobarse esta iniciativa.

El artículo 31 refiere a la trasmisión de títulos valores y facilitación de la circulación de las garantías que les acceden.

En definitiva, además de agilitar la operativa en ese sentido, deja al proyecto en línea con las normas aprobadas oportunamente en el proyecto de ley sobre Mercado de Valores y constituye una necesaria armonización de dichas normas.

Para concluir, el artículo final plantea la derogación de tres leyes: la primera, de 1986, está referida a prescripción de acciones laborales y las otras dos, de marzo y julio de 1974, tienen que ver con las inversiones extranjeras.

Este es el informe correspondiente a la tarea de la Comisión de Hacienda sobre el proyecto de ley de Promoción y Protección de Inversiones Nacionales y Extranjeras en el Territorio Nacional. En virtud de los argumentos expuestos la Comisión recomienda por mayoría su aprobación.

SEÑOR BERGSTEIN. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BERGSTEIN. - Brevemente, señor Presidente, quiero referirme a algunos aspectos jurídicos involucrados con esta iniciativa y que merecen algunas observaciones.

En primer término, el informe del señor Senador Mallo que plantea observaciones a algunas disposiciones, me pareció de una gran solidez jurídica. En lo personal, tenía alguna duda en cuanto a si debía esperar la discusión particular para referirme a esas objeciones. Desde ya quiero decir que hay aspectos compartibles e interesantes. Sin embargo, quisiera realizar una breve intervención en la discusión general por cuanto sería injusto que quedara la sensación de que estamos votando un proyecto de ley que puede ser tildado de inconstitucional en algunas de sus disposiciones.

En segundo lugar, recuerdo que el señor Senador Mallo dijo en alguna oportunidad en una sesión del Plenario -y me parece una excelente expresión- que el Derecho no es lo de menos, es lo de más. Así es, pero el Derecho como producto sociocultural es un medio y no un fin en sí mismo. Es un medio para la felicidad de los habitantes, para la pacífica convivencia social y para la realización de la justicia. El Derecho evoluciona constantemente con la sociedad y su interpretación también evoluciona con ésta. ¿Cuál es el cordón umbilical que une al Derecho con sus fines; el Derecho medio con sus fines? Es el sentido común. ¿Y cómo actúa el sentido común que todos creemos tener en una buena dosis y que, sin embargo, se ha dicho que es el menos común de los sentidos? Este actúa yendo al sentido normativo que está incorporado a la norma. El Título Preliminar del Código Civil dice que no debe desatenderse el tenor literal de la ley so pretexto de consultar su espíritu y este es, en general, un principio aplicable a todo el Derecho. Esta norma no se refiere al sentido filosófico o gramatical sino al sentido normativo incorporado a la norma, a la "ratio legis", a la razón de la ley, a lo que se pretende con la disposición, porque desde este punto de vista se alumbra lo que es el verdadero sentido de la ley.

Dicho esto, quisiera referirme a dos aspectos. Por un lado, quiero tratar el tema de las exoneraciones tributarias y, por otro, lo relacionado con el arbitraje. En cuanto al primero de ellos, se ha cuestionado el principio de legalidad en la medida en que se deja librado al Poder Ejecutivo la posibilidad de determinar quiénes se pueden amparar a esas exoneraciones tributarias, y en ese sentido se han traído a colación citas muy enjundiosas. Creo que una recta interpretación del principio de legalidad aplicable a la exoneración tributaria nos debe llevar a admitir la circunstancia de que, frente a la fluidez de los fenómenos económicos, la Administración es la que decide si han ocurrido los hechos previstos en la ley como presupuesto de la exoneración. Digo esto, porque acá no estamos frente a ningún tipo de discrecionalidad que se le dé al Poder Ejecutivo, sino que se le dan pautas y condicionamientos en función de los cuales categorías enteras pueden ampararse a los beneficios que la ley contiene. En las páginas 156 y 157 del libro -que creo que se ha citado en más de una oportunidad- titulado "Instituciones de Derecho Tributario", efectivamente, el doctor Valdés Costa nos dice que se debe admitir como jurídicamente correcta la posibilidad de que la exoneración creada por la ley tenga aplicación efectiva sólo después de un pronunciamiento del Poder Ejecutivo, por vía reglamentaria o por acto administrativo subjetivo, previa comprobación del acaecimiento de los requisitos y condiciones legales. La complejidad de las situaciones de hecho y la eventualidad de que ocurran los sucesos que motivan la exoneración no permite efectuar previsiones precisas y definitivas en la ley. Asimismo, también en la página 57, el doctor Valdés Costa nos dice que es imprescindible una actividad administrativa para determinar el cumplimiento de los requisitos o condiciones legales.

En este sentido, nosotros creemos que la ley no habla de una discrecionalidad del Poder Ejecutivo sino que establece un marco por el cual, sin violar el principio de legalidad, se le dan los puntos de referencia al Poder Ejecutivo para que aplique, en los casos concretos, la exoneración tributaria como única manera de que esto funcione.

Además, quiero invocar otra disposición constitucional. Me refiero al artículo 50 de la Constitución que mandata al Legislador a que instrumente -obviamente, por vía de la ley- mecanismos de fomento a la inversión, más precisamente a las exportaciones o, como se decía en aquel entonces, que reemplacen bienes de importación. Este artículo establece que "El Estado orientará el comercio exterior de la República protegiendo las actividades productivas cuyo destino sea la exportación o que reemplacen bienes de importación" y dice a continuación: "La ley promoverá las inversiones destinadas a este fin y encauzará preferentemente con este destino el ahorro público". Quiere decir que en una interpretación sistemática de la Carta aparece que el Constituyente le está indicando al Legislador que debe promover las inversiones y uno de los procedimientos clásicos para hacerlo es el de la exoneración tributaria.

Queremos decir que no creemos que en este caso se esté violando el principio de igualdad ante las cargas públicas. En

la actualidad, se considera que el principio de igualdad es un derecho autónomo y quizás su positividad deba extraerse más del artículo 52 de la Constitución que del 8º, como dijo -y creo que el señor Senador Mallo lo cita- el profesor Real en su trabajo "Estado de Derecho y Humanismo Personalista". La misma posición tiene el profesor Felipe Lusardo en su versión del Curso de Derecho Constitucional. Cabe reconocer, sin embargo, que algunos autores lo consideran como una derivación del principio de igualdad ante la ley. Nosotros creemos que resulta claro que en la ciencia del Derecho Constitucional se deben aceptar los llamados grupos legislativos, vale decir, la posibilidad de legislar para grupos o clases de personas, con la condición de que todos los que estén comprendidos en dicho grupo sean alcanzados por la norma y que la determinación de la clase -como decía Justino Jiménez de Aréchaga- sea razonable, no injusta o caprichosa, sino fundada en una real distinción. Por lo tanto, creemos que ahí no se está violando el principio de legalidad ni el principio de igualdad, con el agregado de que nosotros tenemos varios antecedentes de exoneraciones tributarias. Un caso es el de la Ley de Zonas Francas de 1987 que expresa, en una de sus disposiciones, que los usuarios están exentos de todo tributo. Lisa y llanamente a todos los usuarios de Zonas Francas se los exonera, por una disposición legal, de todo tributo. También tenemos antecedentes en leyes anteriores de promoción industrial.

En tal sentido, con todo respeto, creo que podemos estar tranquilos de que al votar la posibilidad de exoneraciones tributarias no estamos transgrediendo la letra ni el espíritu de ninguna disposición constitucional.

A continuación me voy a referir al arbitraje, que es un tema muy importante. Para demostrar, en forma muy sintética, o subrayar la importancia que tiene este tema en todo el marco de las inversiones, me voy a permitir leer un pequeño suelto del diario "El País" del 28 de setiembre pasado, referido a la Tercera Cumbre del Foro Económico Mundial que tuvo lugar en San Pablo y que terminó con un discurso muy comentado del Presidente Cardozo. El comentario que merece esa cumbre económica mundial, luego de una cita del diario El País, de Madrid, es que el punto más crítico de la nueva región es la falta de instituciones de arbitraje. Véase que no se trata de una exquisitez de los juristas o de un prurito de abogados; es un tema de gran importancia en el marco de todo el problema de las inversiones y así está dada la situación.

Tampoco vamos a aprobar disposiciones si nos parece que son inconstitucionales, pero la verdad es que no vemos que lo sean. En primer lugar, se ha dicho que la función jurisdiccional es privativa del Poder Judicial. Esto no está tan claro en la Constitución de la República que, en el numeral segundo del artículo 85, hablando de las competencias de la Asamblea General, dice que compete a la Asamblea General establecer los Tribunales y arreglar la Administración de Justicia y de lo Contencioso Administrativo. Hay una elaboración sobre el sentido del término arreglar y acá hay personas más calificadas que quien habla en cuanto al análisis del texto constitucional. De todos modos, creo que establecer un principio tajante de que la función jurisdiccional es privativa del Poder Judicial no surge claramente de la Carta, ya que tenemos una disposición constitucional que dice que es a la Asamblea General a la que le corresponde arreglar la administración de Justicia. Así como la Constitución dice que el Poder Legislativo será ejercido por la Asamblea General, cuando vamos a la parte del Poder Judicial el artículo 233 expresa: "El Poder Judicial será ejercido por la Suprema Corte de Justicia y por los Tribunales y Juzgados, en la forma que estableciere la ley". Nuevamente tenemos una remisión a la ley y se habla de Tribunales en general. Si se le diera esa interpretación, tan tajante y restrictiva, al concepto de que la función jurisdiccional es privativa del Poder Judicial, nos encontraríamos con que todo el Capítulo del Código General del Proceso en materia de arbitraje sería inconstitucional. No nos parece que ese sea el caso. Entendemos que, así como hay un movimiento internacional en todo lo que tiene que ver con la globalización, la integración, la regionalización y sus repercusiones en el campo jurídico, esto también se traduce en esa progresiva admisión de las fórmulas de arbitraje, debido a la sofisticación de algunos temas que realmente exceden la capacitación normal del magistrado.

Quiero decir, señor Presidente, que nos resultó de peso la argumentación del señor Senador Mallo en el sentido de que se podría vulnerar el principio de igualdad ante la ley porque sólo el inversor tiene la opción de recurrir al juicio arbitral o a la Justicia Ordinaria. Y creo que esto se podría subsanar cuando lleguemos a la discusión particular y a la disposición en cuestión, por cuanto no vemos qué impedimento hay para que el Estado posea también esa facultad, aunque la situación parezca extraña, ya que en realidad no existe simetría entre el Estado y el inversor, de modo que no se vulneraría la igualdad. De esta manera, desaparecería la objeción de que se vulnera el principio de igualdad porque sólo el inversor puede apelar al juicio arbitral.

Se ha dicho que esa posibilidad de recurrir al arbitraje vulneraría el principio de separación de Poderes, pero éste, a nuestro modo de ver -creo que es la posición que sustenta Justino Jiménez de Aréchaga en su "Teoría de Gobierno"- es un criterio político y, como tal, como instrumento político que es, se ha transformado en un verdadero dogma -y lo recoge la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano-: a través de él se otorga a cada Poder del Estado el ejercicio predominante de una de las funciones jurídicas de Gobierno. Lo que se busca mediante la división del ejercicio de las funciones jurídicas a través de órganos, o sistemas de órganos diferentes es mantener el equilibrio constitucional y, en definitiva, como señalaba Montesquieu, proteger la libertad del hombre. Justino Jiménez de Aréchaga habla de la predominancia en el ejercicio de cada una de las funciones jurídicas, y el propio Montesquieu, elaborador -en su forma originaria- del principio de separación de Poderes, dice en "El Espíritu de las Leyes" que no hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo; si este último no está separado de aquél, se podrá disponer arbitrariamente de la vida y de la persona, de modo que el Juez podría tener la fuerza de un opresor. Fin de la cita.

Sin embargo, señor Presidente, aquí no se trata de que nosotros le vayamos a quitar una competencia al Poder Judicial para transferirla a otro Poder. No. Eso sí vulneraría el principio de separación de Poderes. Aquí no se transfiere la función jurisdiccional a otro órgano del Estado, sino que se mantiene -repito- el concepto de predominancia al que se refiere Justino Jiménez de Aréchaga porque el inversor puede optar por recurrir al Tribunal arbitral, de acuerdo con las normas contenidas en el Código General del Proceso, las que en determinadas situaciones permiten invocar a los órganos jurisdiccionales normales. Confieso que no esperaba, señor Presidente, que hoy se agotara la discusión general, de modo que no tengo aquí en mi poder todos los textos, pero el Código General del Proceso, en materia de juicio arbitral, prevé la posibilidad, en determinadas hipótesis, de un recurso de nulidad ante los órganos jurisdiccionales. Además, es la Justicia Ordinaria la que va a ejecutar siempre el laudo arbitral. Quiere decir que de lo que se trata, es de que en aquella parte de más complejidad, como puede surgir del conflicto de interpretación sobre determinada inversión, se recurra al laudo arbitral y será la Justicia la encargada de ejecutar el laudo arbitral.

En la ley relativa a la Bolsa de Valores, nosotros votamos una disposición que ha ido mucho más lejos que esto. En aquella oportunidad, el inversor extranjero podía elegir no sólo la jurisdicción sino también la ley aplicable. En este caso es algo mucho más moderado -si se me permite la expresión- y, como se trata de aplicar las disposiciones del Código General del Proceso en materia de juicio arbitral, creo que en modo alguno se está vulnerando ninguna norma de la Carta.

Por otra parte, también quiero recoger en este aspecto una observación del señor Senador Mallo que me parece va a merecer algún análisis en el momento de la discusión particular. El Código General del Proceso dice que hay materias que no pueden ser sometidas a juicio arbitral, a saber, aquellas que no pueden ser objeto de transacción entre los particulares; seguramente, por involucrar principios de orden público. Creo que nosotros podemos establecer una limitación de esa naturaleza, si hubiere consenso político, en la instancia del análisis particular de los artículos.

En resumidas cuentas, señor Presidente, entiendo que la Casa de las Leyes, el Poder Legislativo, debe atenerse con rigor al texto constitucional. Pero vuelvo a lo del principio: lo tiene que interpretar con un sentido normativo, racional, yendo -como decía Radbruch en su memorable “Introducción a la Filosofía del Derecho”- a lo que verdaderamente está en el corazón de cada una de las disposiciones, principalmente aquellas en que están en juego principios de orden público. Y si aun así subsistieren algunas dudas, no olvidemos que la Constitución de la República se remite al Poder Legislativo como el intérprete auténtico de aquellas disposiciones constitucionales en las que pudiera haber alguna duda.

Eso es todo. Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR MALLO. - Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE. - Está anotado para hacer uso de la palabra el señor Senador Couriel pero, en virtud de que ha sido aludido, tiene la palabra el señor Senador Mallo.

SEÑOR MALLO. - Luego de que el señor Senador Couriel u otros hagan uso de la palabra en la discusión general, haré lo propio. Ahora, por vía de aclaración, quiero decir que la exposición del señor Senador Bergstein es simétrica con la ley, a la cual aludió el doctor Ignacio de Posadas, en una conferencia que brindó, diciendo que en ella hay “de todo, como en botica”. En la exposición del señor Senador Bergstein hay “de todo, como en botica”. Yo no le puedo contestar, sino cuando entremos en la discusión particular. Además, anoto que en materia de interpretación del Derecho y de la Constitución ha hecho unos descubrimientos que ningún constitucionalista siquiera atisbó. En materia de citas, me cuidé de indicar los textos y los números de las páginas, porque no es cuestión de aludir a Justino Jiménez de Aréchaga, a Montesquieu o de hacer alusiones, sin indicar con precisión aquéllos. Como el señor Senador Bergstein dice que la interpretación actual es teleológica y que hay que atender a los fines de la norma y no a lo que ella expresa, me parece estar oyendo -yo era casi un adolescente, pero ya me interesaban esas cosas- el discurso del doctor Terra para defender el golpe de Estado del 31 de marzo. Es, exactamente, la tesis del señor Senador Bergstein, la tesis del despotismo: las normas jurídicas son un consejo que en determinado momento se puede seguir o de las que se puede apartar. Precisamente, Luis Arcos Ferrán refutó esa tesis. Yo esperaba que ahora el doctor Bergstein no me refutara a mí, sino a Justino Jiménez de Aréchaga, cuyas opiniones cité con números de páginas y textos. Ya que el señor Senador parece insinuar que mi posición huele un poco a naftalina, a encaje antiguo, debo expresarle que el señor Rawls profesor de las Universidades de Harvard, Cornell y Princeton, publicó hace unos pocos años “Teoría de la Justicia”, un libro que ha merecido los mayores elogios. A este profesor se le dio en Harvard un título que muy raramente es otorgado: el de “University Professor” o Profesor Universitario. En su libro combate el pragmatismo y el utilitarismo en la interpretación de los textos.

Quiero manifestar que en la discusión particular tendré oportunidad de responder punto a punto toda la miscelánea de la exposición del señor Senador Bergstein.

EL hecho de citar a Montesquieu para interpretar la Constitución uruguaya está fuera de lugar, ya que cuando él escribió su Tratado, nuestro país y su Carta Magna no existían.

Por otra parte, ya que el señor Senador Bergstein citó a Valdés Costa, quiero hacer una precisión para que no crea que sólo me remito a Arcos Ferrán o a Justino Jiménez de Aréchaga. En el “Manual de Derecho Financiero”, Valdés Costa expresa que la doctrina uruguaya es categórica en afirmar que las funciones legislativas y jurisdiccionales deben ser cumplidas por el Poder Legislativo y el Poder Judicial, respectivamente, salvo disposición constitucional expresa en contrario.

Reitero que no voy a continuar la exposición respondiendo también con una miscelánea a las palabras del señor Senador

Bergstein. Luego, en la discusión particular, haré las precisiones del caso. En definitiva, le contestaré con la expresión que discursos semejantes merecían en el Senado romano cuando se oían esas disertaciones: "voces et verba preteres que nihil", "palabras y discursos, en definitiva, nada".

SEÑOR BERGSTEIN. - Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BERGSTEIN. - Lamento la forma y el contenido de la intervención del señor Senador Mallo. Quizás yo sea un neófito en estas lides, pero me niego a entrar en este terreno. No obstante, voy a hacer referencia a lo que me pareció interpretar como un cuestionamiento de la autenticidad de las citas que hice. Estuve reuniendo algunas hojas y voy a tratar de recoger sintéticamente todas las citas.

Cuando me referí al principio de legalidad, mencioné "Las Instituciones de Derecho Tributario", del doctor Valdés Costa, páginas 156 y 157, y leí la cita que decía que se debe admitir como jurídicamente correcta la posibilidad de que la exoneración creada por la ley tenga aplicación efectiva sólo después de un pronunciamiento del Poder Ejecutivo, por vía reglamentaria o por acto administrativo subjetivo, previa comprobación del acaecimiento de los principios y condiciones legales. La complejidad de las situaciones de hecho y la eventualidad de que ocurran los hechos que motivan la exoneración, no permite efectuar previsiones precisas y definitivas en la ley.

En otra parte de la página 157 hay una frase que tenía anotada independientemente y que mencioné, que dice que es imprescindible una actividad administrativa para determinar el cumplimiento de los requisitos o condiciones legales.

En cuanto al principio de igualdad, mencioné la versión taquigráfica del "Curso de Derecho Constitucional II" del año 1981, Tomo IV, página 30, del profesor Luzardo. Cuando me referí a que el principio de igualdad extrae su positividad más del artículo 72 que del 8º de la Constitución y nombré al doctor Real, aludí al "Estado de Derecho y Humanismo Personalista", páginas 26 y 27.

En la primera oportunidad en que cité a Justino Jiménez de Aréchaga, mencionando que se ha decidido la posibilidad de legislar para grupos o clases de personas a condición de que todos los comprendidos en el grupo sean igualmente alcanzados por la norma y que la determinación de la clase sea razonable, no injusta, caprichosa o arbitraria, sino fundada en una real distinción, me referí a "La Constitución Nacional", de este autor, edición de la Cámara de Senadores, Tomo I, página 367 y siguientes y al "Curso de Derecho Constitucional", de José Korzeniak, páginas 140 y siguientes del Tomo I.

Posteriormente, cuando aludí a la cita de la predominancia de cada una de las funciones, me referí a la "Teoría de Gobierno" de Justino Jiménez de Aréchaga, Tomo I, página 102.

No sé si me ha quedado algo en el tintero, pero quiero decir al señor Senador Mallo y a los demás miembros del Cuerpo que aquí, donde al fin y al cabo no estamos en un foro académico, por basarnos en un principio de recíproca confianza, a veces omitimos señalar las páginas y todos los elementos individualizadores de la cita, como se presentan en los trabajos de investigación jurídica; estos datos son difíciles de dar en una exposición francamente improvisada, porque no esperaba que la discusión general terminara en el día de hoy.

No me parece justo que por no estar de acuerdo con una interpretación de la Constitución, el señor Senador Mallo recurra a una forma más o menos directa de descalificación de la modesta persona que habla. No soy el dueño de la verdad, señor Presidente, y menos de la verdad absoluta; por eso, cuando me refiero a temas jurídicos, lo primero que pongo sobre la mesa es una gran humildad.

SEÑOR MALLO. - Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR MALLO. - Con respecto a las citas que hizo el señor Senador Bergstein -que digo que no son pertinentes, pero no que no sean exactas- quiero expresar que hubiera sido mejor que recurriera a la Carpeta de la Comisión, donde hay un informe de la Facultad de Derecho que dice que uno de los artículos del proyecto de ley puede considerarse violatorio del principio de legalidad.

En materia tributaria, el numeral 4º del artículo 85 de la Constitución ordena que toda modificación de tributos debe ser dispuesta por la Asamblea General. Esto figura en el Distribuido 885 de la Comisión. Es decir que la Facultad de Derecho opina que no se ha respetado el principio de legalidad. Yo no tengo la verdad, pero supongo que el Instituto de Derecho Público de esa Facultad está más próximo a ella de lo que podemos estar nosotros.

SEÑOR COURIEL. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR COURIEL. - Señor Presidente: sin duda, estamos ante un tema relevante, como lo es el proyecto de ley de Promoción y Protección de Inversiones Nacionales y Extranjeras, que llegó al Senado hace alrededor de un año y medio y que fue analizado por la Comisión de Hacienda integrada con la de Industria y Energía durante largos períodos.

El tema de la inversión es extraordinariamente relevante y no hay discusión acerca de la necesidad de su incremento. Tal vez en algún momento puedan existir diferencias sobre las características de la estructura de la inversión -dónde va, cuál es su destino, cómo afecta o no al empleo- pero, en esencia,

no hay crecimiento ni desarrollo sin ella y sin acumulación de capitales. Este ha sido siempre un tema central para el Uruguay y, en cierta forma, una especie de talón de Aquiles.

Si bien el señor Senador Fernández Faingold mostraba cifras de crecimiento en la importación de máquinas y equipos y, por lo tanto, de aumento de la inversión, su coeficiente sigue siendo bajo en nuestro país. Estoy hablando de un 13% o un 14%, cifra que realmente es muy baja. En la segunda mitad de los años 70 se consiguió llegar a un 18%, época en la que había una inversión pública muy importante, como la de Salto Grande y Palmar. Cabe mencionar que el Sudeste Asiático tiene más de un 30% de coeficiente de inversión y Chile, que es uno de los países que tiene mayor inversión en América Latina en este momento, tiene un 28%, que es prácticamente el doble de lo que existe en el Uruguay.

Por lo tanto, para nosotros es muy importante la necesidad de promover y estimular la inversión productiva. Desde ese punto de vista, siento que como frenteamplista hice un esfuerzo enorme a nivel de la Comisión; un esfuerzo constructivo -a veces crítico, como es nuestra costumbre- por incorporar y mejorar artículos.

Sin embargo, cuando llegamos a la definición, concluimos que de estos resultados hay una serie de artículos positivos, otros negativos y cosas que faltan, que nos llevan a votar en contra de este proyecto de ley.

En primer lugar, el punto clave sería preguntarnos acerca de cuál es el diagnóstico de la inversión y por qué no la hay en el país. En los hechos, este proyecto de ley dice que el elemento fundamental serían los incentivos fiscales contenidos en la iniciativa. Al respecto, hay varios estudios y encuestas, como por ejemplo un trabajo muy bueno de la señora Mariela Toriello sobre las causas de la inversión, o encuestas realizadas por Plades, bajo la dirección de Laura Palma, y todas ellas coinciden en que los incentivos fiscales son absolutamente irrelevantes para la inversión. Es más, cuando se cuantifica, se plantea que las inversiones se justificarían incentivos fiscales sólo en un 2% de las mismas. De manera que hay otras causas que limitan, dificultan o afectan los niveles de inversión. Nunca se ha encontrado ninguna correlación entre mejora de la inversión y rebaja de costos, sea de costos de factores o impositivos. Por lo tanto, la primera conclusión a la que arribamos es que este proyecto de ley atiende a un fenómeno como la inversión, con elementos inadecuados. Los incentivos fiscales no son suficientes; por el contrario, son muy limitados. Desde este punto de vista, sentimos que las expectativas que podría haber sobre el proyecto en cuanto a mejoras sustantivas de la inversión, quedarían limitadas; por lo menos, así lo demuestran los estudios históricos del Uruguay sobre los incentivos fiscales.

Las encuestas y estudios que se han hecho al respecto marcan algunos factores de queja y dificultad de los empresarios para invertir; ellos son la incertidumbre, el tamaño del mercado y la erraticidad de la política económica.

Entre los factores de incertidumbre podríamos mencionar un tema que normalmente menciono, que es el atraso cambiario que afecta a los exportadores y podría estar limitando la chance de inversiones. Esto afecta, además, a los productores para el mercado interno, porque no pueden competir con productos importados subsidiados. Desde este punto de vista también hay incertidumbre, porque no se sabe cómo va a ser la evolución en lo inmediato, sobre todo en el caso brasileño, que puede afectar la política cambiaria en el Uruguay.

Hay un elemento que no es menor, que es el déficit de la balanza comercial. Si bien no tiene las características de lo que sucede en Brasil, ni de lo que le pasó a México en 1994, para el Uruguay U$S 1.000:000.000 de déficit en la balanza comercial no es poca cosa y también puede generar incertidumbre entre los empresarios.

Respecto a la característica de evolución del mercado interno, si todo el partido se juega hacia la exportación -no estoy en contra de ellas, y creo que son absolutamente imprescindibles- y se lo deja de lado, vía elementos de gasto público o de mejoras de salario, también quien invierte para el mercado interno encuentra una limitación importante.

A veces hay elementos internacionales que afectan la inversión y en los que se puede influir muy poco. Por ejemplo, cuando Brasil le pone trabas en su política comercial a las exportaciones de Uruguay o Argentina, es un elemento importante de incertidumbre; también lo es la modificación de los precios de los productos de importación, así como la modificación de las tasas de interés en el mercado financiero internacional y las entradas o los movimientos de capitales. Pero allí no tenemos chances de influir a través de la política económica.

Existe, además, un fenómeno de erraticidad de la política económica. El país tuvo un régimen de promoción de inversiones basado en un Decreto-Ley de 1974, que quedó de lado en diciembre de 1991 y que se vuelve a incorporar en estos momentos. De alguna manera, esto también es un elemento de incertidumbre, porque hay cambios en las reglas de juego.

Hace unos momentos manifesté que también tiene problemas quien invierte para el mercado interno. Este mercado no es menor, porque es el que permite la experiencia de aprendizaje tecnológico para poder exportar posteriormente y puede ayudar enormemente a la generación de empleo. En la actualidad hay evolución favorable en el mercado interno, pero se consume y se invierte más en productos importados que en nacionales. Sin duda, el mercado interno está afectado por el gasto público -recientemente, se aprobó una Rendición de Cuentas con gasto cero- por el nivel de salario y por las dificultades de empleo, pero el problema del mercado interno no es de oferta ni de inversión, sino de demanda, y esto es lo que se está dificultando, a pesar de que hoy hay una pequeña mejora de demanda, como consecuencia de la entrada de capitales en determinados bienes de consumo, léase, por ejemplo, los automóviles cero kilómetro.

Si observamos al inversor para el mercado externo, sin duda el elemento clave es la competitividad. En este sentido, hay tres elementos importantes. Uno de ellos es coyuntural y tiene que ver con la evolución de la política cambiaria del Uruguay, que afecta la competitividad de los exportadores que venden fuera del MERCOSUR. No me refiero a los que le venden a Brasil y Argentina -que también tienen atraso cambiario- sino los que lo hacen a Estados Unidos y, sobre todo, los que están vendiendo fuera de ese país, con un dólar depreciado y apreciada la moneda nacional con respecto a otras monedas del exterior.

El segundo elemento tiene que ver, fundamentalmente, con el progreso técnico. La competitividad, en esencia, es muy importante cuando hay incremento de productividad, innovación y progreso técnico, y esto es mucho más trascendente que cualquier rebaja de costo que se pueda plantear. Hoy día tenemos tecnología en nuevos productos y en nuevos procesos para producir, y también innovadoras formas de organización y de gestión pero, por otro lado, los productos primarios son homogéneos; de pronto, a alguno le puede servir una baja de costos pero, en general, los productos son diferenciados y, desde el punto de vista tecnológico, lo que importa es la calidad y el diseño del producto, las características de la diferenciación y el servicio que se pueda brindar a los consumidores, mucho más que la rebaja de costos, que es el estímulo que se quiere dar en este proyecto de ley.

Insisto, señor Presidente: la competitividad es un fenómeno sistémico y, por lo tanto, importa la formación de recursos humanos y la incorporación tecnológica, y para ello es importante saber cuál es la tecnología más adecuada. Desde este punto de vista, la investigación científica y tecnológica es absolutamente clave. Sin embargo, el país no da recursos y el "Clemente Estable", el PEDECIBA y los institutos de investigación científica tienen problemas, siendo fundamentales para el futuro de nuestro país. También tiene que ver con la competitividad sistémica el obtener mercados o insumos competitivos.

Hay que tener en cuenta, pues, la política cambiaria, el progreso técnico, el incremento de productividad, las innovaciones relacionadas con la competitividad, etcétera, factores estos que no están arriba de la mesa, tal como sucede con la rebaja de costos. Esto no es tan importante -lo dicen los empresarios- porque apenas afecta el 2% de las inversiones. Además, la posibilidad de bajar costos por la vía de excención impositiva tiene límites, porque el Gobierno tiene una especie de obsesión con que déficit fiscal es elemento clave y piedra angular; por lo tanto, no puede bajar mucho los impuestos. Desde ese punto de vista importa señalar que cuando se quiere bajar costos se deben reducir los impuestos, porque en el Uruguay de hoy se aplican tarifas de servicios públicos que están afectando los costos de las actividades productivas, porque crecen por encima de la inflación. Por ejemplo, en el caso de ANTEL, donde hay un gran avance tecnológico y se pudo haber bajado las tarifas, éstas se suben con el índice del costo de vida pasado y todavía se le dice a la población: "Miren qué estupendo: nosotros no aumentamos sino con el costo de vida pasado", cuando a los asalariados ni siquiera se les aplica el costo de vida pasado, sino el 90%, 80% o 70% del mismo. Estas tarifas por encima de la inflación son para atender esa cosa que yo llamo obsesiva, del déficit fiscal.

También quiero expresar, porque así me lo han comunicado los industriales, que ellos sienten que las tarifas del puerto después de la privatización, son mucho más caras que antes y que también afectan sus costos de producción.

Por lo tanto, creemos que para estimular la inversión, más que los estímulos fiscales, importan la privatización, la política cambiaria -a la que siempre hago referencia- y las tasas de interés activas, sobre todo en moneda nacional y a veces, en ciertos casos, en moneda extranjera. Este no es un tema menor porque, de alguna manera, la inversión hoy está mejorando gracias al financiamiento que está viniendo desde el exterior. Asimismo, las tasas de interés tampoco son menores, porque los japoneses, los coreanos o el sudeste asiático las han subsidiado permanentemente para mejorar los niveles de inversión.

Por otro lado, el problema de la demanda interna y su dinamismo, atender la competitividad sistémica y mejorar las incertidumbres son aspectos mucho más importantes que la rebaja de costos. Creo que es un elemento que no es menor y que lo planteamos muchas veces con respecto al MERCOSUR. Para un país chico como el Uruguay, en que la industria tiene sus limitantes dado el tamaño del mercado, las chances de complementariedad productiva con un país como Brasil son extraordinariamente importantes y para ello son fundamentales los acuerdos de Gobierno. Por ejemplo, si en la industria automotriz se diera un acuerdo entre Brasil y Argentina, sería importante que los uruguayos tomáramos parte del mismo, vendiendo los rubros que se puedan, tales como los asientos de cuero o los neumáticos, pero esto hay que negociarlo políticamente. Este tipo de acuerdo también se podría llevar a cabo con respecto de la industria del papel o la textil, con lo cual tendríamos mucha chance de mejorar los niveles de producción industrial.

A mi modo de ver, este proyecto de ley para la inversión extranjera es absolutamente irrelevante. Hoy la inversión extranjera en los países del MERCOSUR piensa, precisamente, en el MERCOSUR y, en consecuencia, está yendo mucho más a Brasil que al resto de los países; inclusive, el otro país que puede tener más chance es Argentina por su propio tamaño. Este punto de vista se lo planteamos, junto con el doctor Tabaré Vázquez, al Presidente Fernando Henriques Cardoso, cuando le dijimos que el MERCOSUR es bueno si lo es para todos. Lo cierto es que en la actualidad Brasil es el que recibe la inversión extranjera directa. De manera que lo importante es que los países pequeños puedan tener alguna ventaja relativa, alguna diferenciación para poder recibir inversiones extranjeras directas, porque, de lo contrario, se van a seguir yendo a Brasil o a Argentina. Este aspecto es independiente de los estímulos no federales, sino estaduales, que tiene Brasil en materia de beneficios para la inversión extranjera.

Por lo tanto, dado el tamaño de nuestro mercado interno y su dinamismo errático, seguramente la inversión extranjera directa y relevante se va a vincular con el MERCOSUR más que con una rebaja de costos de carácter impositivo. Si se observan encuestas realizadas a empresas trasnacionales en América Latina sobre cuáles serían los motivos por los que invierten, puede comprobase que los incentivos fiscales prácticamente no existen; son absolutamente irrelevantes. Tiene mucho más que ver el tamaño del mercado, el dinamismo, el crecimiento o la continuidad de la política económica, que la rebaja de costos en esta materia.

Por otra parte, creo que en los principios y garantías que se establecen en el Capítulo I de este proyecto de ley, se intenta dar una carta de presentación ante la inversión extranjera directa. Pienso que tampoco es relevante el hecho de que no haya autorización previa ni registro, porque existen en muchos países de América Latina a los que sí llega la inversión extranjera directa. Hay sectores reservados al capital nacional, también en muchos países latinoamericanos en los que existe ese tipo de inversiones. Hay países que restringen la entrada de capitales privados, como Colombia, Chile o Brasil, en los que también entran inversiones extranjeras directas. De modo que el grado de liberalización que uno siente que tiene el primer Capítulo, como elemento de atracción de la inversión extranjera directa, es extremadamente débil y limitado.

Por lo tanto, voy a pasar a hablar de las características fundamentales del proyecto de ley.

De la primera parte de mi intervención puedo concluir que los incentivos fiscales no son relevantes para el futuro de la inversión. Estamos de acuerdo con que hay que fomentar, promover y estimular la inversión, pero no a cualquier costo, y tampoco se lo puede hacer con respecto a los estímulos fiscales. Esta es la preocupación que tenemos en cuanto a este proyecto de ley. En esta iniciativa, se maneja la posibilidad de otorgar beneficios especiales cuando en el artículo 16 se expresa: “Asimismo podrán otorgarse beneficios especiales en lo relativo a la determinación de los tributos a exonerar” -que lo determina el Poder Ejecutivo- “y al plazo y cuantía de las franquicias”, que también los fija el Poder Ejecutivo. Mucho más claro es el artículo 15, que dice: “Se entenderán aplicables a las actividades o proyectos de inversión comprendidos en lo dispuesto por el artículo 11, las facultades conferidas al Poder Ejecutivo de otorgar los beneficios fiscales establecidos en el Decreto-Ley Nº 14.178, de 28 de marzo de 1974 y sus normas modificativas y complementarias”.

Decía bien el señor Senador Fernández Faingold cuando manifestaba que con esta medida el Poder Ejecutivo tenía una amplitud enorme. En lo personal, siento que le estoy entregando un cheque en blanco al Poder Ejecutivo para que haga lo que desee en materia de exoneración para promover inversiones. Por su parte, el artículo 8º del Decreto-Ley Nº 14.178, relativo a las franquicias fiscales, establece lo siguiente: “Las franquicias fiscales en forma total o parcial comprenderán:

A) Exoneración total o parcial de toda clase de tributos, ya sean impuestos, tasas o contribuciones, así como rebajas de tarifas o precios en servicios prestados por el Estado.

B) Exoneración de hasta un 60% (sesenta por ciento) de las obligaciones por aportes patronales al Banco de Previsión Social, Asignaciones Familiares y Seguros de Enfermedad y Desocupación, en la parte correspondiente a la mano de obra incorporada a los bienes que se produzcan para la exportación.

C) Exoneración de todo tributo que grave las rentas de la empresa, así como su distribución o adjudicación sea cual fuere la forma como se realice, siempre que provengan de la parte del giro declarada de Interés Nacional.

D) Exoneración de proventos, tasas portuarias y adicionales que recaigan sobre la importación de bienes innecesarios para el equipamiento industrial de la empresa, ya sean equipos, maquinarias, repuestos y materiales que no sean competitivos de la industria nacional. Dicha limitación se aplicará a los equipos completos, sus partes o secciones independientes.

E) Las obligaciones fiscales por importaciones: recargos, impuestos, gastos consulares, derechos de Aduana y tasas portuarias, que se generen por la implantación de una nueva actividad o ampliación, o adecuación con equipos nuevos de una ya existente, para producciones de exportación podrán ser liquidados en un término equivalente al plazo medio proporcional de financiación que dichos equipos tenían del exterior”.

Posteriormente, este artículo dice lo siguiente: “El monto y el plazo de las franquicias a que se refiere este artículo serán establecidos por el Poder Ejecutivo previo dictamen de la Unidad Asesora”.

Repito que yo siento que esto es una especie de cheque en blanco, porque el Poder Ejecutivo puede hacer lo que desee o sacar el impuesto que se le ocurra para exonerar una inversión. Lo que nos preocupa, señor Presidente, es que estas medidas se pueden tomar sin ningún tipo de contrapartida o de desempeño. Se pueden hacer exoneraciones del impuesto o de la franquicia que se desee, por el plazo y el monto que se quiera, sin contrapartida de resultados ni de exigencia de desempeño.

En la primera versión del proyecto de ley remitido se expresaba -esto se eliminó después- que los plazos podrían establecerse entre cinco y quince años. Entonces ¿qué es lo que ocurre? ¿Qué es lo que dicen los estudios de los economistas uruguayos que han analizado estos problemas? ¿Qué es lo que dice la Cámara de Industria? Si se hace una primera inversión, se recibe una exoneración que, de pronto, dura diez años. Pero como no se exige desempeño, es posible que en el segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto o noveno año no se haga nada, a pesar de lo cual se continúa recibiendo la franquicia. De esta manera, el Estado está transfiriendo un excedente que la empresa termina consumiendo. Esto es lo que dicen los estudios realizados y la Cámara de Industrias.

Por eso hicimos un esfuerzo para tratar de incluir un artículo en este proyecto de ley que atendiera el tema relativo a las contrapartidas de los resultados o de los desempeños.

SEÑOR GARGANO. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR COURIEL. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR GARGANO. - A los efectos de reafirmar la argumentación del señor Senador Couriel, sería de interés hacer referencia a lo que se dice en el tercer párrafo de la página 2 de un Distribuido de la Cámara de Industrias, con relación a este proyecto de ley. Allí se expresa que, por último, toda declaratoria de promoción implica ofrecer estímulos que significan un costo para la sociedad en su conjunto. Por consiguiente, a cambio de esos estímulos sería conveniente que los proyectos promovidos asumieran compromisos de resultados con metas cuantificadas en producción, en exportación, en empleo, etcétera, y plazos precisos.

Muchas gracias. Era cuanto deseaba señalar.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor Senador Couriel.

SEÑOR COURIEL. - Varias veces se expresó en la Comisión esta necesidad de contrapartida de resultados de desempeño, ya que ésta es una de las características de la aplicación del Decreto del año 1974. Esto de dar una franquicia por un período largo, sin contrapartida de resultados, terminó siendo una transferencia que el Estado le hacía a los empresarios, pero estos no reinvirtieron, no mejoraron la exportación, no generaron empleo ni mejoraron la calidad de la producción. Esto es lo que dice el diagnóstico. Por eso deseábamos atender ese problema y presentamos un artículo para ser incorporado en el proyecto de ley, a través del cual después de la primera inversión se le pedía a los empresarios contrapartidas de nuevas inversiones, de incorporación tecnológica, de mejora de la exportación y de generación de empleo. Concretamente, se solicitaba que algunos de estos puntos quedaran establecidos en el contrato en el momento en que se incorporara la franquicia correspondiente a la primera inversión.

Reitero que esto lo expusimos muchas veces en la Comisión y lo planteamos cuando vinieron los invitados. Lamentablemente, esa disposición no obtuvo mayoría en la Comisión.

Lo relativo al desempeño y a la contrapartida de resultado no es algo que estemos inventando, ya que según nuestras informaciones se hace en el sudeste asiático. Por ejemplo, en Corea, los plazos son de tres años, pero se exigen resultados. Al cabo de ese lapso, se los otorga a otra actividad. Reitero que se piden resultados para dar un beneficio, ya sea en las tasas de interés o fiscal. También aparece en el NAFTA, es decir, en el acuerdo México-Estados Unidos. Allí existe la chance de que el Gobierno de México pueda pedir cierta tecnología por seguridad, por salud, por medio ambiente, o exigencias por localización geográfica, por empleo, por investigación y desarrollo en el país.

Hemos dicho que había tres problemas gruesos en torno a este proyecto de ley: el de la flexibilización laboral -que por suerte se eliminó- el de la selectividad -que por suerte se incorporó- y el del desempeño. Este último nos parece que es un elemento clave, porque es central en nuestro diagnóstico acerca de cómo se había utilizado el Decreto Nº 14.178 del año 1974.

Nos cuesta mucho votar favorablemente este proyecto de ley, sobre la base además, de que uno siente que el cheque en blanco es “demasiado en blanco”, demasiado grande. Esa disposición mediante la cual se incorpora la legislación vinculada a ese Decreto del año 1974 es de tal índole que le otorga al Poder Ejecutivo la posibilidad de poder exonerar la franquicia que desee, por el tiempo y monto que quiera. Entonces, uno se pregunta qué estamos haciendo en el Parlamento. ¡De pronto cerramos el Poder Legislativo! Si le damos esta chance al Poder Ejecutivo, ¿para qué estamos sentados nosotros aquí?

SEÑOR GARGANO. - Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR GARGANO. - Solicito que se prorrogue el tiempo de que dispone el orador.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar si se concede la prórroga solicitada.

(Se vota:)

-16 en 17. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor Senador Couriel.

SEÑOR COURIEL. - Creo que hay otro tema que también vale la pena analizar y que no tiene que ver con la promoción de inversiones, pero es la carta de presentación a la inversión extranjera directa. Me refiero al Capítulo de Principios y Garantías. Lo siento demasiado liberal; esa es la expresión más adecuada para tratar de explicar el fenómeno.

En el artículo 2º se dice que el régimen de admisión y tratamiento de las inversiones realizadas por inversores extranjeros será el mismo que el que se conceda a los inversores nacionales. En este caso, pretendíamos que se indicara que esto se aplicaba salvo cuando la ley se lo reserva a inversores nacionales. Sin embargo, este criterio no se aceptó. ¿Qué ocurre? Que en el futuro se puede hacer una inversión en un rubro determinado que ya está afectado por una ley anterior. En ese caso, el inversor extranjero podrá argumentar que se trata de un problema de interpretación de la ley y, como es de controversia, puede pedir arbitraje. De esa manera, se empieza a usar el arbitraje para determinar una inversión que, de pronto, había leyes que la reservaban para inversores nacionales.

SEÑOR BATLLE. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR COURIEL. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR BATLLE. - No quiero molestar al señor Senador Couriel con interrupciones; simplemente, digo que esa modificación la incorporé yo al proyecto de ley. Acepté la tesis del señor Ministro Mosca, porque eso estaba referido, por leyes ya vigentes, a las áreas, fundamentalmente, de las telecomunicaciones y de la radiodifusión. Entonces, no puede haber ningún tipo de arbitraje de discusión, ya que éste se aplica en los casos de inversiones ya hechas. Sin embargo, aquí no hay inversión posible y para eso no hay arbitraje.

El señor Ministro Mosca pidió que retiráramos esa disposición que yo había incorporado por el hecho de que parecía que aprobar una ley de inversiones en donde -sin conocimiento de los que la van a leer- ya se establecieran prohibiciones, era un contrasentido con el propósito de la ley de inversiones. Aquí no hay arbitraje posible. Reitero que mi propuesta se refería puntualmente a esas áreas y no a otras que en absoluto están modificadas por este proyecto de ley que estamos considerando.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor Senador Couriel.

SEÑOR COURIEL. - Lo que dice el señor Senador Batlle es absolutamente correcto. Además, en la Comisión fundamenté mi propuesta basándome en el hecho de que lo había presentado el señor Senador Batlle.

También quiero decir que al principio de la Legislatura, es decir, en febrero de 1995, el Frente Amplio presentó un proyecto general de ley de inversiones. No recuerdo si se hizo en el ámbito del Senado, pero en la Cámara de Representantes fue presentado por toda la Bancada. Allí se incluía esta disposición y se percibía la necesidad de reservar el ámbito ya prefijado para los inversores nacionales.

El inciso primero del artículo 25 dice: “Toda controversia relativa a la interpretación o aplicación de la presente ley que se suscite entre el Estado y un inversor que hubiere obtenido del Poder Ejecutivo la Declaratoria Promocional, podrá ser sometida a elección del inversor a alguno de los siguientes procedimientos: a) a los órganos jurisdiccionales competentes; b) al arbitraje conforme a lo establecido en los artículos 480 a 502 del Código General del Proceso”. Por lo tanto, el inversor puede recurrir al arbitraje. A nuestro juicio, la presente disposición también lo permite.

En el artículo 3º se plantean los requisitos. Dice: “Las inversiones serán admitidas sin necesidad de autorización previa o registro”. Quisiera leer el texto del artículo 3º del Decreto-Ley Nº 14.179 de 28 de marzo de 1974, relativo a inversiones extranjeras, que en su artículo 3º habla de la autorización. Dice: “Serán autorizadas las inversiones extranjeras en todas las áreas vinculadas al desarrollo económico y social, siempre que su aplicación sea compatible con el interés nacional”. Es decir que se exige la autorización. Continúa señalando: “No obstante lo establecido en el inciso anterior, requerirán autorización expresa y fundada del Poder Ejecutivo las inversiones extranjeras que se destinen a las siguientes actividades: electricidad, hidrocarburos, petroquímica básica, energía atómica, explotación de minerales estratégicos, agropecuaria, industria frigorífica, intermediación financiera, ferrocarriles, telecomunicaciones, radio, prensa, televisión y aquellas cometidas por ley a las empresas estatales. El Poder Ejecutivo podrá extender -por resolución fundada- la enumeración precedente cuando las circunstancias lo aconsejen”. Esta norma es la que se deroga y se sustituye por un artículo que dice que no se precisa la autorización previa. Pensamos que la autorización previa no significa estar en contra de la inversión extranjera directa. No nos gusta una carta de presentación extremadamente liberal; queremos que haya inversión extranjera, pero conociendo su origen.

Precisamente, en este momento, los chilenos tienen problemas con las inversiones extranjeras, porque hay fondos provenientes del narcotráfico, y como la ley es, quizás, muy liberal, no hay forma de conocer el origen de dichas inversiones. En el sistema financiero de nuestro país a veces también se hace muy difícil conocer el origen de los fondos que provienen del exterior. Para nosotros no es un tema menor, porque el origen del capital puede ser el narcotráfico, y esos dineros destinarse, por ejemplo, a actividades financieras ya registradas que precisan una autorización. Sin embargo, dada una controversia y de acuerdo con esta ley, se puede ir al arbitraje o, de pronto, a algunas disposiciones vinculadas a monopolios estatales. Desde este punto de vista, podemos decir que no nos gusta el artículo 3º, que dice que “las inversiones serán admitidas sin necesidad de autorización previa o registro”. Realmente hicimos un esfuerzo para modificar o mejorar este artículo a fin de que el Estado tuviese la necesidad de dar la autorización previa en determinadas circunstancias, pero no lo logramos. Asimismo, pedíamos que el registro se mantuviera al menos con fines estadísticos y, en ese sentido, presentamos un sustitutivo.

¿Por qué necesito una estadística? Porque creo en la necesidad de usar elementos de política económica, pero para ello tengo que conocer la realidad. Si no dispongo de registros, no cuento con estadísticas y, por lo tanto, tampoco con diagnósticos para poder interpretar la realidad y usar la política económica. También sentíamos que estos principios y garantías eran extremadamente liberales y buscaban ser una carta de presentación ante la inversión extranjera directa para mostrar que el Estado no iba a intervenir. En otras palabras, el inversor viene, hace lo que quiere en el momento y el lugar que desea, y con el plazo que prefiere. Hay ocasiones en que no hay más remedio que compatibilizar los intereses de la inversión extranjera

con los nacionales, y para ello están los Estados y la necesidad de regular. A veces un extranjero puede querer hacer una inversión en un rubro determinado y el Estado decir que le interesa, pero con determinadas características. Por ejemplo, puede querer saber qué tipo de tecnología se usará, si la mano de obra es nacional o extranjera o si se emplearán insumos nacionales o no. ¿Cuántas veces se hace esto en el mundo desarrollado? ¿Cuántas se realiza en el sudeste asiático? Reitero que, desde este punto de vista, no estoy en contra de la inversión extranjera directa, pero quiero que ésta no colida con los objetivos nacionales.

En la época del crecimiento que se dio en Brasil, debido al proceso de industrialización, las transnacionales se instalaron con el fin de vender en el mercado interno, como por ejemplo la Volkswagen. Más tarde, quisieron girar utilidades al exterior pero esta empresa no generaba dólares; recibía moneda nacional brasileña y, al importar máquinas y tecnología, generaba un déficit en la balanza comercial en el sector industrial de este país. Luego, Brasil se vio en la necesidad de negociar con la Volkswagen, señalando que uno de los elementos clave que quería era contar con una balanza de pagos de determinada naturaleza en las inversiones de esta empresa. Era necesario saber cuáles eran los niveles de ingresos y egresos de divisas, porque en aquel momento sólo generaba egresos. Esto llevó a que la Volkswagen comenzase a vender al exterior para obtener los ingresos necesarios para tener sus propias utilidades. Quizás el Estado necesita negociar, pero si no existe una autorización previa y un registro, es muy difícil que lo pueda hacer.

De acuerdo con los elementos que nos proporcionó el señor Senador Mallo, en el artículo 4º se plantea que “el Estado garantizará el tratamiento justo a las inversiones”. Sin embargo, el inversor puede entender que eso no se está cumpliendo y puede, por la vía del arbitraje, exigir una ventaja o un costo patrimonial al Estado como consecuencia de esta disposición. Sin duda, el señor Senador Mallo lo explicará infinitamente mejor que yo.

Por otro lado, nos costaba mucho votar algunas disposiciones, y lo hicimos negativamente. Por ejemplo, en lo que tiene que ver con la rebaja de aportes patronales, hay un problema con la seguridad social. Además, en 1995 ya se rebajaron seis puntos del aporte patronal, teniendo como objetivo el empleo pero, lamentablemente, el desempleo siguió creciendo. Ahora se plantea otra rebaja de tres puntos y, a este respecto, en Comisión sostuvimos que esto no se debía hacer al barrer, sino sobre la base de la promoción de inversiones; exigimos para la rebaja la misma selectividad que tuvimos la suerte de poder incorporar en el artículo 11, o el desempeño, que no pudimos incluir.

Hay una teoría que dice que la tecnología se usa según el costo de los factores, aunque no siempre se aplica.

Puede ocurrir que usted baja, en este caso, el costo laboral a través del aporte patronal, y esté esperando el uso de tecnología intensiva en mano de obra, y a veces no se da porque ella deriva de la investigación y el avance que se produjo en los países desarrollados, pero dirigido a mercados, recursos y costos de factores distintos. Lamentablemente, tal vez lo que esté ocurriendo en el Uruguay en los últimos seis años sea -no lo puedo asegurar, pero me preocupa, señor Presidente- que en vez de rebajarse el costo laboral, se rebaja el costo de los bienes de capital, porque se tiene un tipo de cambio muy barato. Las inversiones también lo son y, entonces, de pronto se está trayendo maquinaria para sustituir trabajadores, sin mejorar la productividad del conjunto de los recursos de las actividades donde esas inversiones se hacen efectivas.

En lo que tiene que ver con el tema de la prescripción y con el hecho de que los reclamos que después de la demanda los trabajadores podían hacer de los últimos diez años, se rebajara dos, concurrió a la Comisión la Cátedra de Derecho Laboral y nos explicitó largamente su fundamentación en contra de esta disposición. En ese sentido, un profesor de la Cátedra dijo que, de pronto, diez años era mucho, y que se podría rebajar a cinco, pero que resultaría excesivo disminuirlo de diez a dos años. Además, por el artículo 30, el régimen de prescripción establecido en el artículo anterior se aplicará, asimismo, en las relaciones laborales vigentes. Seguramente esto lo explicará mucho mejor el señor Senador Sarthou; pero lo cierto es que este no es un tema menor porque, de alguna manera, también es de carácter retroactivo. Al respecto, me pregunto qué tiene que ver esto con la promoción de inversiones. Al igual que el tema de los aportes patronales, este artículo que afecta a los trabajadores nos lo metieron “de contrabando”.

En esencia, señor Presidente, debemos decir nítidamente que en la Comisión se aceptó un artículo presentado por los Senadores del Frente Amplio -que es el de la selectividad, que nos parece importante- y se eliminaron los correspondientes a la flexibilidad laboral, lo que también nos parece fundamental. Aclaro que esto nos va a llevar a votar muchos artículos del proyecto de ley. Pero estos distintos elementos que hemos brindado nos dieron como resultado una evaluación por la que se plantea un tema central, como es la promoción de inversiones, aunque entendemos que debemos hacerlo adecuadamente. Esto significa que debemos atacar sus causas, que no son los desincentivos fiscales, como intentamos demostrar. Entendemos que éstas no tienen que ver con el hecho de que no aparezca en ningún estudio alguna correlación de la inversión con la rebaja de costos, y menos de costos impositivos. Los estímulos fiscales implican el 2% de la inversión; de manera que desde ese punto de vista, la importancia de los incentivos fiscales es solamente del 2% en las encuestas que se realizaron. Sin duda, para nosotros es mucho más relevante la política cambiaria que tiene el Uruguay de hoy, que estos incentivos fiscales.

Otro aspecto que nos inquieta enormemente es lo que llamo “cheques en blanco” otorgados al Poder Ejecutivo, pero sin desempeño. No es promover a cualquier costo. No se puede afirmar que esta ley de inversiones es estupenda porque, de

pronto, se va a invertir más y no importan los costos. Ellos son relevantes. Por ejemplo, si a una empresa que hace una inversión le damos una franquicia a quince años y no tenemos desempeño ni contrapartida de resultados, el costo es muy alto. De pronto, esos recursos que se volcaron a dicha empresa se pueden utilizar de otra manera generando nuevas y mejores inversiones y más empleo. Entonces, no puedo aceptar a cualquier costo los estímulos fiscales. Asimismo, señor Presidente, siento que la carta de presentación para la inversión extranjera directa es irrelevante, demasiado liberal, no va a ayudar en nada y nos va a afectar. También creo que lo del arbitraje sería casi una privatización del Poder Judicial, porque la interpretación de las leyes debe estar a cargo de los Jueces, ya que no se puede dar al arbitraje la interpretación de leyes, y menos de esta naturaleza. Creo que esto no es positivo y, en ese sentido, comparto plenamente los fundamentos del señor Senador Mallo. Reitero que se nos mete "de contrabando" la rebaja de aportes patronales sin selectividad y sin desempeño, pero no se contrarresta la baja de costos que tienen los bienes de capital hoy por el atraso cambiario.

Lamentablemente, de alguna manera se estaba afectando a los trabajadores, pero la flexibilización laboral desapareció del proyecto de ley y ese es un hecho positivo. Sin embargo, se mantuvo la prescripción que, de pronto, para los trabajadores es mucho más importante que la propia flexibilización laboral.

En resumen, el proyecto de ley se inscribe en una política económica donde, en los hechos, no se acepta regular y definir las características básicas de la estructura productiva que, a mi entender, debería atender dos fenómenos fundamentales: el de la competitividad y el del empleo. Creo que hay un grado de avance con la selectividad; pero, en los hechos, estamos viviendo una política económica sin políticas productivas, sectoriales e industriales. Por ello, cuando vamos a negociar al MERCOSUR, ¿qué es lo que podemos hacer? Los brasileños dicen que necesitan negociar la informática, la industria química o la industria automotriz; los argentinos expresan que precisan negociar la industria azucarera y, como consecuencia, ello queda afuera. ¿Qué pedimos nosotros? Realmente el Uruguay no puede pedir nada, porque no tiene política industrial, productiva y sectorial, Por todo esto, es muy difícil aplicar una ley de esta naturaleza.

SEÑOR MALLO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR MALLO. - Señor Presidente: voy a dar mi voto afirmativo a este proyecto de ley en el sentido que le da el Reglamento del Senado, en cuanto a que el tema es importante y existe conveniencia en tratarlo.

En primer lugar, debo señalar que en materia de inversiones, particularmente extranjeras, la ausencia de un marco teórico adecuado determina que la controversia acerca del rol que las empresas multinacionales deben jugar carece de bases sólidas. No existen estudios teóricos sobre el problema de las inversiones, ni de las hechas por multinacionales y ni de las de empresas extranjeras.

En la legislación se introdujo el tema con el Decreto-Ley de 1974. En el Plan Nacional de Desarrollo de los años 1973 y 1974, formulado dentro del proceso, las referencias al tema fueron muy secundarias. Incurriría en una grave omisión si no me refiriera a trabajos valiosos como los realizados por los economistas Astori, Zerbino, Rodríguez López y Tisnés, bajo el título de "Inversiones extranjeras y desarrollo económico", publicado en 1975, o el de Alicia Melgar en el año 1979. Pero para que el Senado aprecie que en las discrepancias que he mantenido con el señor Senador Bergstein no hay ningún aspecto personal ni tribal, el mejor estudio que se ha hecho de las inversiones es del doctor Jonás Bergstein, publicado en el Anuario de Derecho Comercial, en su Tomo IV, patrocinado por el Instituto de Derecho Comercial y por la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

En rigor de verdad, puede afirmarse, siguiendo los planteos de Jonás Bergstein, que los académicos uruguayos, tanto los economistas como los juristas, no han emprendido un estudio sistemático del tema inversiones, y específicamente del tema inversiones extranjeras.

Señala que el problema de la inversión se ha estudiado mucho más en el Norte que en el Sur, lo que quiere decir que esto despierta más interés en los inversores que en aquellos que viven en el lugar donde se va a radicar la inversión. En respuesta a esa crítica podría argumentarse que para algunos las inversiones extranjeras no han jugado un papel significativo en el país. Cabría preguntarse si una teorización extrema de los problemas nacionales podría conducir a abstracciones tan lejanas a la realidad como el hablar del sexo en Los Angeles. El hecho de prescindir de un marco teórico adecuado y una práctica sin doctrina -el señor Senador Couriel señaló varias insuficiencias de una orientación general- nos pone en el plano inclinado de un empirismo, de lo que tal vez este proyecto sea meramente un inicio.

Según la opinión del doctor Posadas Montero, este proyecto de ley tiene de todo, casi como en botica. Eso lo dijo en una conferencia que se realizó por parte de esos organismos paraestatales que se han creado, denominado Siglo XXI. En verdad, la iniciativa es una miscelánea, una mezcla de unas cosas con otras, que el esfuerzo de la Comisión procuró simplificar. Le hemos eliminado o para ser más exacto, hemos postergado, el tema de la flexibilización laboral que, si beneficia -como decía el doctor Posadas Montero- debería aplicarse a todos los inversores nacionales y extranjeros y no solamente a algunos. Parece, si nuestra percepción es exacta, que en el propio Poder Ejecutivo no existe una opinión unánime sobre este tema. Mientras el Ministro de Economía y Finanzas se manifestó partidario del mismo, la Ministra de Trabajo y Seguridad Social fue mucho más prudente y reticente. Por su parte, la propia Cámara de Industrias no demostró un gran entusiasmo ante el problema de la flexibilización laboral. Aquí, sí, es muy necesaria

una teoría previa. Mientras economistas distinguidos como el doctor Ramón Díaz preconizan que la mayor flexibilización conlleva a menor desempleo, otras voces técnicas replican que la relación mayor flexibilidad-menor desempleo no está demostrada. A su vez, las estadísticas muestran un incremento de convenios negociados a nivel de las empresas.

Debemos ser cautos -y en ese sentido apoyamos a la doctora Piñeyrúa- en disciplinar la materia, recordando siempre lo que nos enseñaban los viejos maestros en cuanto a que el Derecho debe estar al servicio de la vida y no la vida al servicio del Derecho.

Volviendo al tema principal, debo decir que las dificultades se aumentan por la naturaleza incompleta y desorganizada de la información empírica, a lo que se agrega -y una vez más coincido con el doctor Jonás Bergstein- la amplitud del tema, que comprende cuestiones muy conexas con la inversión, es decir, la propiedad de la inversión y si la misma debe ser pública o privada; su control; los efectos que la inversión extranjera tiene sobre la industria local; qué consecuencias tiene el desplazamiento de la industria nacional por parte de la inversión extranjera; la transferencia de tecnología y el impacto cultural.

El señor Senador Couriel aludía a la transferencia de la tecnología. Considero que es un punto bastante delicado, porque no puede ser apreciado a la luz del primer mundo, sino a la del tercer mundo. Hay progresos tecnológicos -creo que el señor Senador se refirió a ello- como la robótica, que suponen una disminución de la mano de obra, siendo que el problema del tercer mundo es, precisamente, el desempleo. Entonces, podemos traer una tecnología de última generación, pero que cree un problema en la sociedad en la que se inserta. Además, la importación indiscriminada de tecnología afirma la dependencia de la periferia al centro, porque las tecnologías de última generación necesitan técnicos que, justamente, provee el primer mundo, el que no está inclinado a difundirlas, sino que, por el contrario, mantiene el monopolio del conocimiento o, al menos, quiere ejercerlo. En materia de repuestos o de adicionar otros elementos que vayan surgiendo, quedaríamos totalmente dependientes del primer mundo.

El subdesarrollo no puede ser considerado como un problema netamente económico. Incurriríamos en lo que se ha llamado un economismo o economicismo, si así pensáramos. Insisto en que las economías subdesarrolladas no pueden ser analizadas -como ocurrió en cierto momento- como economías normales, a las que solamente les falta capital y algunos buenos consejos; son otra cosa. Hoy, las investigaciones y estudios sobre el subdesarrollo deben ser hechos interdisciplinariamente y sus problemas deben ser enfrentados intersectorialmente, pues como un fenómeno global y complejo, el subdesarrollo se manifiesta en cada país o región por una interpenetración de síntomas económicos, tecnológicos, políticos, sociales y culturales.

Vuelvo al elogiado y muy bien realizado trabajo del doctor Bergstein. No podría dejar de señalar mi total aceptación de su punto de partida en el tema. Según Jonás Bergstein, el punto de partida es el Uruguay y no es el país el que debe adaptarse a las exigencias de los inversores -que parece ser la tendencia de este proyecto de ley- sino que son éstos los que deben servir de instrumento para el desarrollo de aquél. El punto crítico es la falta de capitales; no hay crecimiento sin acumulación de capitales, los que no nacen por generación espontánea y la inflación los provee por muy corto tiempo. A la falta de crecimiento se asocia, ineluctablemente, el desempleo o el subempleo, el bajo salario real, o la inferior calidad de vida para sectores sociales marginales o próximos a la marginalidad. El fin último de la economía es el hombre y no la producción, pero la liberación de aquél, dentro de lo que este mundo permite, está ligada a la abundancia y a la calidad de la producción. El gran problema que debe resolver toda política económica en este país -y que la lógica de los hechos, en cierto sentido favorable, lo ha ido resolviendo de un modo empírico- es el de las relaciones entre los sectores agropecuario e industrial. El Uruguay debe lograr esa armonía. Por años, fue una constante -y repito conceptos de Carlos Quijano- el sacrificio de la ganadería en aras de otras actividades. Cabe preguntar le decía al viejo maestro si esto había sido prácticamente fecundo para el país. “No lo parece”, respondía.

A partir de Masoller comenzó a definirse una preponderancia de la ciudad sobre el espíritu de la campaña. La economía en circuito cerrado constituyó el criterio económico que aplicaron varias generaciones de gobernantes uruguayos. Consistía en hacer desembocar la industria nacional principalmente en el consumo interno y considerar a las producciones de carácter competitivo -carnes, lanas y cueros- como simples generadores de moneda fuerte, aplicables a los presupuestos oficiales crecientes y a la protección de aquellas industrias no competitivas internacionalmente, pero que por razones tarifarias debía absorber el consumo nacional.

Así sucedió durante lustros de aplicación de esa política inflacionaria, sin que se produjera -como se suponía equivocadamente- el establecimiento definitivo de nuevas expresiones industriales de economía sana, salvo contadas excepciones. Fue obra del Gobierno nacionalista la rectificación de esa política. En ese sentido, muy tímidamente se dictaron también algunas resoluciones en el primer Gobierno del doctor Sanguinetti, aunque para decir la verdad completa, las convicciones tradicionales del Partido Colorado determinaron en ese Gobierno la sustitución de un técnico y político muy bien equipado intelectualmente, como es el ingeniero Vázquez Platero, que renunció -y se le aceptó la renuncia- al manifestar discrepancias con esa política tradicional.

Es indispensable que mediante una continuidad en la racionalidad de la economía que iniciaron los gobiernos nacionalistas, se armonice el sector industrial con el agropecuario y se sigan llevando a la práctica las bases fundamentales de su desarrollo. En este punto, comparto algo de lo que dijo el señor Senador Couriel, o sea, que las ventajas que se le da a la inversión deben tener en cuenta ciertas bases esenciales y empleo esta última expresión en el sentido que le daba Juan Bau-

tista Alberdi. Con este proyecto a efectos del otorgamiento de los beneficios, se tienen en cuenta aquellas inversiones que contribuyan a la descentralización geográfica y se las oriente a actividades industriales, agroindustriales y de servicio, con una utilización significativa de mano de obra e insumos locales. La alta productividad por hombre de la ganadería, que se acentúa con la evolución tecnológica, desplaza inevitablemente, en el largo plazo, a la población rural. Este proceso de desplazamiento podrá detenerse o invertirse por una transformación tecnológica de la ganadería y de la agricultura, como ha venido ocurriendo últimamente. ¿Alguien pensaba que el Uruguay iba a ser un constante exportador de trigo, en virtud de los rendimientos por hectárea, rendimientos que han aumentado por la utilización de medios tecnológicos? A la larga, la ganadería y la agricultura desplazan, inevitablemente, a la población rural y, en ese sentido, tiene que haber una industria que ofrezca trabajo a esa mano de obra. El problema del excedente de mano de obra desocupada o subdesocupada en el interior del país, es una realidad actual: los que sobran no pueden encontrar, hasta ahora, ocupación estable en la industria, que está limitada por lo reducido del mercado. Posiblemente, la ruptura de la limitación del mercado provocada por el MERCOSUR sea lo que abra una posibilidad a determinada producción manufacturera nacional. Por eso, tal vez, mucho más importante que todo lo que este proyecto dice sobre inversiones, el problema esencial para el inversor consista en saber si produciendo en el Uruguay, sus productos van a tener libre acceso al MERCOSUR.

Como he oído hablar de la posición que fundamenta mi discordia con relación al arbitraje, debo decir que el señor Senador Hierro López es el testigo que ofrezco para que testimonie que cuando los representantes de los cuatro lemas fuimos a Brasilia, me tocó sostener la posición opuesta a la del canciller brasileño, porque Brasil no desea, no diría el arbitraje, sino una institucionalización jurídica, con la creación de un organismo que obligue a cumplir lo pactado. También esa misma posición sostuvimos en San Luis. Pero para crear esa justicia, necesitamos reformar la Constitución, tal como se hizo en Argentina, Paraguay, Bélgica, Portugal y otros países de la Unión Europea. No podemos transferir a organismos supranacionales o internacionales, competencias que la Constitución acuerda a los Poderes del Estado. Eso sólo podrá hacerse en la forma en que se realizó en Argentina y en los otros países que he mencionado y como creo lo propuso el Canciller de la República en la Comisión de Reforma de la Constitución, mediante un proyecto que no tuvo andamiento. Es un tema en el que estamos de acuerdo y lo ha señalado en el Cuerpo el señor Senador Ricaldoni.

Por lo tanto, no es que me ponga en una posición cerril y pretenda que sólo intervenga la Justicia y los tribunales uruguayos; digo que sólo la Justicia uruguaya lo hará, en tanto no se reforme la Constitución de la República. Debemos esforzarnos en terminar con los residuos de un sistema que a los desplazados en el interior del país por la actividad agropecuaria y a los que llegan a la edad de trabajar, sólo les permita refugiarse en el ocio corruptor de los pueblos o en el sector terciario del pequeño comercio inflado de más en más o en el sector público que forma parte, también, de ese sector terciario. Ha sido una ronda trágica e infecunda. A eso responde el artículo 16 que sugerimos en la Comisión y que el señor Ministro de Economía y Finanzas y los integrantes de ese Cuerpo no tuvieron inconveniente en incorporar al proyecto de ley.

Con relación a la falta de marco teórico que impide hacer una apreciación académica de la inversión extranjera, solamente nos queda la evidencia empírica que hemos recogido de una larga vida. Cuando era un niño -lo que no ocurrió en la Edad Media, sino en la Epoca Contemporánea- mi padre me llevó a un congreso en el que habló el doctor Irureta Goyena, del que no puede decirse que sea un tercermundista ni un hombre de izquierda. Declaro que en ese momento era un niño, por lo que no entendí mucho de lo que expresó, pero luego leí el discurso y comprendí la razón de aquel hombre, suscitando en mi siempre una especie de prevención con la inversión extranjera. Irureta Goyena decía que cuando se habla del diablo en este país, de algunos años a esta parte en todos los espíritus se dibujaba la silueta enhiesta y amenazante de las chimeneas de los grandes frigoríficos extranjeros. A veces me digo -decía Irureta-: "¿poseen esos señores tanta inteligencia como apetito y no se comerán a la gallina de los huevos de oro? Pero otras veces vacilo y exclamo apasionadamente: ¡poseen más apetito que inteligencia y ya se la están comiendo!" Cuando hablamos de las inversiones extranjeras, que se dicen tan favorables, un elemento de juicio positivo sería conocer la cartera de créditos del Banco República, sobre todo la cartera pesada que, como señaló un señor Representante un día, es una cartera tan pesada que parece de portland; es una cartera incobrable. Los inversores extranjeros pueden venir, no a traernos capitales, sino a disputarnos los capitales nacionales. Yo me pregunto si los grandes deudores del Banco República y los más incumplidores no han sido las transnacionales. Próximo a este recinto estaban ubicados los locales de una transnacional muy importante en el mundo, de la que me he enterado que tiene una deuda, incontrolable ya que el activo que queda y los inmuebles que posee, no cubren el pasivo que deja. Precisamente, el pasivo de los frigoríficos fue un elemento que tuvimos que soportar en una ocasión remota, en la que por el azar de las circunstancias me correspondió estar en el Departamento de Emisión del Banco de la República, que oficiaba como una especie de Banco Central. En esa instancia voté en contra, en el marco de un gran escándalo, el descuento de un documento de un inversor extranjero debido a que en aquel tiempo no cumplía ni siquiera con sus obligaciones a la Caja de Jubilaciones de Industria y Comercio.

Con esto quiero significar que eran inversiones que producían efectos totalmente desfavorables para el país.

SEÑOR BERGSTEIN. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR MALLO. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR BERGSTEIN. - Si se me permite, en segundos quiero leer un informe de una fuente tan insospechable como es la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo que dice que los flujos de inversiones extranjeras directas -o sea, dinero contante y sonante- a los países en desarrollo en 1996 aumentaron el 34% para alcanzar un nivel récord de U$S 129.000:000.000; en cambio, en los países desarrollados hubo un ligero incremento que los lleva a los U$S 208.000:000.000. Reitero que estas cifras son con referencia al año 1996 y que de ellas surge claramente que la brecha se está estrechando. Pienso que esa masa de dinero es de una enorme importancia.

El año pasado, la inversión extranjera directa a América Latina y El Caribe creció un 52%. No estoy en condiciones de hacer el cálculo aritmético del aumento total, pero hay algo que tenemos que tener muy claro: los inversores extranjeros no están golpeando a nuestras puertas pidiendo que les permitamos invertir; somos nosotros los que queremos que inviertan en este país y creemos que debemos ofrecer algunas ventajas para que lo hagan.

Es cierto que este proyecto de ley por sí solo no va a crear la inversión, pero se inserta en un contexto determinado, de tal modo que las cosas no se simplifican con un maniqueísmo de que es bueno o malo; acá estamos hablando de fomentar la inversión directa de cualquier fuente, extranjera o nacional. Precisamente, la columna vertebral de este proyecto de ley es que no discrimina entre inversión nacional y extranjera, lo cual nos parece bueno en el momento actual. Pero, en el mundo de la globalización, donde los flujos financieros tienen un volumen desconocido en toda la historia y en una fracción de segundos pueden ir de un lugar a otro queremos que nuestro país cree las condiciones adecuadas para que un trozo de la torta llegue hasta acá.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor Senador Mallo.

SEÑOR MALLO. - El señor Senador Bergstein habló de fuentes insospechables de organismos internacionales. Al respecto digo que nada es insospechable; absolutamente nada, y voy a intentar probar por qué digo esto.

Los siete grandes países poderosos tienen mecanismos de articulación de intereses económicos y políticos. Por ejemplo, Estados Unidos cuenta con el Consejo de Relaciones Exteriores, ya existente desde 1921, para la defensa de las grandes corporaciones norteamericanas, el que influye decisivamente en toda la política exterior de ese país. Existe también el Círculo de Bilderberg, creado en 1954 e integrado por grandes corporaciones de los Estados Unidos y de Europa, con el propósito de defender sus intereses económicos, comerciales y tecnológicos, así como evitar la competencia entre empresas de Estados Unidos y Europa. Asimismo, existe la Comisión trilateral que fue creada bajo la inspiración y el patrocinio de David Rockefeller, la cual está compuesta por personalidades de Europa, Estados Unidos y Japón. Su propósito es la renovación del sistema económico internacional, una nueva división internacional del trabajo, un fomento de los programas de contralor de la natalidad en los países pobres para facilitar una adecuada distribución de la renta, no por un espíritu generoso, sino para aumentar el poder adquisitivo y el mercado consumidor de sus productos. Pero voy a citar un caso nacional. Durante la guerra europea -que tuvo problemas ideológicos, pero también motivaciones no ideológicas, de intereses, el Uruguay suministraba carne a los países aliados. El Banco de la República le pagaba a los frigoríficos y estos a los remitentes del ganado. Sin embargo, Inglaterra no hacía lo propio al Banco de la República y eso simplemente se asentaba en los libros. De este modo, se creó una verdadera masa, tal como se dio en llamar a las libras y a los dólares congelados. Pero terminada la guerra, Inglaterra dijo que no pagaba esa deuda. En un caso similar, cuando Venezuela manifestó que no pagaría a Alemania, este país intentó mandarle la Escuadra. Como consecuencia de todo eso, entonces, tuvimos que aceptar los "fierros viejos", los tranvías y los ferrocarriles. En esa instancia, el doctor Gustavo Gallinal, en un esfuerzo patriótico, consiguió algunos elementos que facilitaron e incrementaron la cultura y se consiguieron becas de estudio. De todas maneras, la deuda no la pagaron. Esa fue la actitud que tuvieron los inversores exigentes, aquellos a quien nosotros les vendimos a crédito y no nos pagaron.

SEÑOR SANTORO. - Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR SANTORO. - Formulo moción en el sentido de que se prorrogue el término de que dispone el orador.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

-18 en 19. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor Senador Mallo.

SEÑOR MALLO. - Quiero señalar, además, que con respecto a las inversiones, con un sabio consejo -sobre lo que, los que somos un poco tontos, deberíamos reflexionar- los ingleses dicen que hay que armonizar la filosofía con el bolsillo. Así, hacen toda una exposición doctrinaria para justificar su ganancia o su utilidad.

Las inversiones tienen un neto sentido político. Reitero: un neto sentido político que, además, en los últimos días lo hemos visto totalmente. Además de la Ley Helms-Burton, con la que Estados Unidos quería interferir con alcance extraterritorial -es decir, pretendía que su ley se aplicara fuera de su

territorio y sancionar a las empresas que invertían en Cuba- hay otra, la Ley D'amato, que es la contrapartida de aquella ley contra Cuba y que obliga a Bill Clinton a sancionar a cualquier empresa extranjera que invierta más de U$S 20:000.000 anuales en Libia o en Irán. Obviamente, ahí no se trataba de que Paraguay tratara de invertir en Libia o en Irak, sino de Francia que, a través de la empresa Total, con una empresa malaya y otra rusa, está en negociaciones para invertir U$S 2.000:000.000 en Irán. Entonces, el fundamentalismo islámico y toda esa historia que nos hacen, no jugó para nada. Como se trataba de enfrentar a Francia, que siempre fue renuente a marchar bajo la égida de Estados Unidos -como lo demostraron De Gaulle y Jacques Rueff- parece que el asunto va a tener una amigable compostura.

Respecto de muchos puntos voy a preferir hablar en la discusión particular, pero hay uno relativo al artículo 4º, que habla del tratamiento justo, que me interesa tratar ahora.

¿Qué quiere decir esto de "tratamiento justo"? Teóricamente planteado el problema puede no querer decir nada, puede ser algo meramente retórico; pero en el mundo que nos ha tocado vivir, a la luz de los precedentes históricos y habida cuenta de la estructura económica actual, se trata de un concepto que quiere decir mucho. Por ejemplo, un tratamiento justo para el capital extranjero fue el que pretendió el Departamento de Estado de los Estados Unidos cuando se opuso a la nacionalización de las compañías petroleras de México. Otro tipo de tratamiento justo podría ser la implantación de interventores en la aduana, como ocurrió con Bolivia o Nicaragua en los primeros años de este siglo, para asegurar el pago de los servicios, sin duda adeudados, de los empréstitos contratados en Washington.

Asimismo, se ha considerado justo exigir cuantiosas indemnizaciones en los casos de nacionalización de servicios públicos esenciales.

Seguidamente voy a recordar algo de la historia nacional, porque si bien sucedió hace mucho tiempo, está muy registrado en la memoria histórica del Partido Nacional. Me refiero a la reclamación que exigía un tratamiento justo y abultadas compensaciones pecuniarias para los brasileños propietarios de campos en el norte de la República, realizada por el Ministro Saraiva en mayo de 1864. Concretamente, exigía a don Juan José de Herrera, Ministro de Relaciones Exteriores, el pago de una cuantiosa indemnización porque era justo compensar los perjuicios que habían recibido los hacendados brasileños de departamentos de la frontera. Cuando de hecho los daños los sufríamos nosotros. Ese día, don Juan José de Herrera contestó: "Devuélvase original por inaceptable en el fondo y en la forma. Ella no puede permanecer en los archivos orientales".

Se trata de problemas de tratamiento justo que nos invocan los extranjeros; por ejemplo, en el caso de Inglaterra, consideró justo que no se nos pagara la carne que le habíamos enviado y, en el caso del Imperio del Brasil, se consideraba justo que todas las tropelías que nos habían hecho en el norte de la República, las tuviéramos que pagar y que fueran de nuestro cargo.

De este tema no me ocuparé más en la discusión general y dejo el problema esencial del arbitraje o cláusula arbitral para la discusión particular. No obstante, recuerdo a los señores Senadores -porque no he notado que nadie lo haya mencionado- la existencia del Decreto-Ley Nº 14.476 que establece un proyecto de ley que cuando se produjo el restablecimiento de la democracia fue convalidado por el Poder Legislativo. Dicho Decreto, en su artículo 1º, establece que se derogan todas las disposiciones legales que imponen el arbitraje forzoso en materia civil y comercial. Esta derogación no alcanza a la facultad de pactar la cláusula compromisoria en el ámbito de la autonomía de la voluntad.

Quiere decir que todo esto es una ola de arbitraje que sopla del Norte; no se trata de arbitraje entre países -aspecto en el cual Uruguay ha tenido una larga tradición que siempre mantuvo- sino de arbitraje que se impone al Estado. A propósito de ello, el señor Senador Couriel decía: "Pienso que es casi privatizar"; yo digo en cambio así: es privatizar la Justicia.

A cuenta de mayor cantidad, voy a decir que personalidades como Patricio Aylwin, ex Presidente de Chile y distinguido jurista, escribió un Tratado sobre el Arbitraje, no sólo en aquellos casos en los que el Estado sea obligado, sino que refirió al arbitraje fundado en la autonomía de la voluntad, que es el que el Código General del Proceso establece y regula. Si discuto con alguien la propiedad, por ejemplo, de este vaso, diré que puedo donarlo, regalarlo o someterlo a arbitraje. Entonces, el arbitraje voluntario es una cosa, el arbitraje legal forzoso entre particulares es otra y el arbitraje necesario forzoso que involucra al Estado y que sustituye a los Poderes establecidos en la Constitución, otra. Si tenemos en cuenta el artículo 85 que señalaba el señor Senador Bergstein -ello constituye un verdadero descubrimiento; descubrió la piedra filosofal- y que establece que es la ley la encargada de organizar los tribunales y los procedimientos, puedo señalar que ni siquiera ese artículo se ha cumplido. Digo esto porque a través de una Ley de Presupuesto se facultó a la Suprema Corte de Justicia para que organice a los Tribunales, creando y trasladando Tribunales de Apelaciones y Juzgados.

SEÑOR BERGSTEIN. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR MALLO. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR BERGSTEIN. - Voy a leer un pequeño párrafo que pertenece al doctor Eduardo Jiménez de Aréchaga, relativo a un dictamen solicitado en 1988 por la Comisión de

Asuntos Internacionales de este Cuerpo, y que fuera publicado en la Revista Tributaria, Tomo XV, del año 1988, página 496. En el mismo se establece que el Parlamento es plenamente competente para establecer por ley procedimientos judiciales especiales -artículo 85, inciso segundo de la Constitución- y por lo tanto ese hecho, a su juicio, no debe causar dificultades ni impedimento alguno. Quiere decir que la invocación que en este párrafo se hace del artículo 85, inciso segundo, me parece que no fue una improvisación de quien habla. La segunda conclusión es que por lo menos hay bibliotecas para todas las posturas y, en consecuencia, la reflexión que se debe extraer desde nuestro modesto modo de ver es que en temas que en el momento actual de la evolución del Derecho son discutidos por juristas de tanta enjundia y solidez, cabe aproximarnos con prudencia y no considerarnos como si fuéramos el "non plus ultra", los dueños de la verdad absoluta.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor Senador Mallo.

SEÑOR MALLO. - No tengo dudas, señor Presidente, sobre lo que sostiene el doctor Eduardo Jiménez de Aréchaga, que era más internacionalista que constitucionalista. No obstante, manifiesto al señor Senador Bergstein que busque la opinión de los doctores Justino Jiménez de Aréchaga, Cassinelli Muñoz, Alberto Ramón Real o Valdés Costa. En cuanto a las dos bibliotecas, según tengo entendido, fue expresión de un jurista cordobés muy astuto -proclamándose unitario, frecuentaba constantemente la casa de Rosas y se declaró adicto a Urquiza hasta que cayó, momento en que se llamó antiurquiza- fue, precisamente, quien sostuvo que para todo existen dos bibliotecas. Sin embargo, no creo que en este punto exista esa posibilidad.

SEÑOR PRESIDENTE. - Si algún señor Senador desea hacer uso de la palabra, correspondería pasar a la votación en general.

SEÑOR KORZENIAK. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR KORZENIAK. - Señor Presidente: deseo hacer una constancia de tipo genérico que ya hemos hecho en otros casos acerca del alcance que atribuimos a la votación en general. En este sentido, sí admitimos que haya dos bibliotecas. Efectivamente, el Reglamento del Senado, examinado con un criterio piedeletrista, hace pensar a algunos -y creo que esta ha sido una opinión bastante generalizada- que la votación en general de un proyecto de ley es para habilitar la discusión particular y que, además, supone que el tema de que trata ese proyecto de ley efectivamente necesita legislación, interpretación que es compartida por mucha gente. Nosotros queremos explicar que tradicionalmente la Bancada del Frente Amplio -por lo menos desde que ocupo una banca en el Senado- nunca ha considerado que sea éste el sentido que tiene la votación general. En nuestra opinión la votación general supone que se comparte en lo básico el contenido del proyecto de ley y no solamente que es un tema que necesita una regulación o que se está tratando de habilitar la discusión particular, sino que en lo básico y en el balance general cuasi filosófico -para emplear un término un poco rimbombante- del tema se está de acuerdo con la iniciativa.

Quería hacer esta aclaración porque en el balance que hemos hecho y que va a implicar nuestro voto en contra en la votación general de este proyecto, ello no supone que consideremos que sea un tema que no necesita regulación o que pensemos que no sea conveniente ingresar a la discusión artículo por artículo y que algunos de ellos puedan ser útiles.

Por lo expuesto me parecía importante explicar esta posición sobre cuál es el sentido que en este y en todos los casos tiene para nosotros la votación general.

10) SE LEVANTA LA SESION

SEÑOR GARGANO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR GARGANO. - Faltan 17 minutos para que finalice la sesión y hay varios señores Senadores de nuestra Bancada que están anotados para hacer uso de la palabra.

Por tanto, pido que se levante la sesión y que continuemos analizando este tema en el día de mañana a la hora 16.

SEÑOR PRESIDENTE. - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

-20 en 20. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Se levanta la sesión.

(Así se hace a la hora 19 y 42 minutos, presidiendo el profesor **Carlos Julio Pereyra** y estando presentes los señores Senadores **Arismendi, Astori, Bergstein, Cid, Couriel, Dalmás, Fernández Faingold, Gargano, Heber, Hierro López, Korzeniak, Mallo, Michelini, Pozzolo, Sanabria, Sarthou, Segovia, Storace** y **Virgili.**)

PROF. CARLOS JULIO PEREYRA
(Segundo Vicepresidente)

Don Mario Farachio
Lic. Jorge Moreira Parsons
Secretarios

Don Freddy A. Massimino
Director del Cuerpo de Taquígrafos

Corrección y Control de la Impresión
División Publicaciones del Senado

Dep. Legal Nº 205147/97